

Ergänzungsleistungen für einkommenschwache Familien; Verlängerung um fünf Jahre und Änderung des Sozialgesetzes

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 17. März 2014, RRB Nr. 2014/551

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Sozial- und Gesundheitskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
2. Was ist FamEL?	5
3. Erfahrungen und Erkenntnisse	6
3.1 Evaluation.....	6
3.2 Ökonomische Situation von Familien gemäss Sozialbericht 2013.....	7
3.3 Ergebnisse der Evaluation	7
3.4 Vorschläge zur Anpassung des Modells	8
3.5 Optimierungsmöglichkeiten im bestehenden Modell	9
4. Verlängerung der FamEL.....	10
5. Anpassungen.....	10
5.1 Steigerung der Effizienz.....	10
5.2 Anpassung der anrechenbaren Ausgaben im Bereich der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung	11
5.3 Vernehmlassungsverfahren.....	11
6. Verhältnis zur Planung	11
7. Auswirkungen	11
7.1 Finanzielle Konsequenzen	11
7.2 Vollzugsmassnahmen	12
7.3 Folgen für die Gemeinden	12
8. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	12
9. Rechtliches.....	13
9.1 Rechtmässigkeit	13
9.2 Zuständigkeit	13
10. Antrag.....	13
11. Beschlussesentwurf 1	15

Anhang/Beilagen

- Beschlussesentwurf 2 / Synopse
- Ergebnisentwurf – Schlussbericht Evaluation der Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Solothurn vom März 2014

Kurzfassung

Am 17. Mai 2009 hat das Stimmvolk die Vorlage über die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen an einkommensschwache Familien (FamEL) angenommen. Die Bestimmungen sind am 1. Januar 2010 in Kraft getreten und gelten bis 31. Dezember 2014.

Die verfügbaren Daten aus vier Jahren FamEL zeigen eine positive Gesamtbilanz. Gegenwärtig erhalten rund 1'340 Kinder in 632 Familien eine bedarfs- und situationsgerechte Leistung, welche ihre Lebenslage verbessert. Im 2013 sind direkte Leistungen von rund 4.5 Mio. Franken an diese Familien ausgerichtet worden. 2014 werden mit Auslagen im Umfang von 5.0 Mio. Franken gerechnet. Das bei Einführung der Leistung gesetzte Hauptziel der Armutsbekämpfung in Familien, insbesondere in Working-Poor-Haushalten, wurde erreicht.

Die vorhandenen Daten aus dem Monitoring zeigen, dass das System insgesamt noch einer starken Dynamik unterworfen ist. So nehmen die Fallzahlen von Jahr zu Jahr noch zu. Voraussichtlich kann die Wirkung des Systems zusätzlich erhöht werden. Allerdings ist eine längere Beobachtungsphase nötig, damit die richtigen Systemkorrekturen zuverlässig eingegrenzt werden können. Gleichzeitig zeigen die gemachten Erfahrungen, dass das gegenwärtige System hinsichtlich Effizienz optimierbar ist. Entsprechend soll die Geltungsdauer der Bestimmungen über die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen an einkommensschwache Familien um weitere fünf Jahre verlängert werden. Nach Ablauf dieser Zeit soll eine definitive Entscheidung über die dauerhafte Einführung dieses Systems gefällt werden.

Zum aktuellen Zeitpunkt sind neben der Verlängerung der Leistungen lediglich marginale Anpassungen des Sozialgesetzes erforderlich. So sollen künftig die Gesuche nur noch direkt bei der Ausgleichskasse eingegeben werden können, was zu einer Senkung des Verwaltungsaufwandes führen soll. Weitere Effizienzsteigerungen können auf der Ebene des Vollzugs vorgenommen werden und benötigen keine Gesetzesanpassungen.

Personen, welche FamEL beziehen, erhalten heute die kantonalen Durchschnittsprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, unabhängig davon, ob die effektiv bezahlten Prämien tiefer sind. Künftig soll nur noch die effektiv bezahlte Prämie bzw. maximal die kantonale Durchschnittsprämie wie in der Sozialhilfe geleistet werden. Diese Vorgabe basiert auf der Massnahmenplanung 2014. Dazu ist ebenfalls eine Änderung des Sozialgesetzes erforderlich.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Verlängerung der Bestimmungen über die Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien und die damit verbundene Änderung des Sozialgesetzes.

1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 4. März 2009 (RG 172/2008) hat der Kantonsrat das Sozialgesetz geändert und Bestimmungen über die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen an einkommensschwache Familien (FamEL) beschlossen. Am 17. Mai 2009 hat das Stimmvolk über die Vorlage abgestimmt und diese angenommen. Die Bestimmungen sind am 1. Januar 2010 in Kraft getreten und gelten bis 31. Dezember 2014 (Ziffer II des oben genannten Beschlusses).

Die Bestimmungen über die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen an einkommensschwache Familien sollen nun für weitere fünf Jahre Geltung haben.

2. Was ist FamEL?

Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien im Kanton Solothurn stellen eine Bedarfsleistung dar. Das Modell richtet sich dabei nach der Bundesgesetzgebung zu den Ergänzungsleistungen für Personen mit einer IV- oder AHV-Rente. Danach werden abschliessend definierte Ausgaben und effektiv vorhandene Einnahmen einander gegenüber gestellt. Wird dabei eine Bedarfslücke festgestellt, wird diese durch Leistungen aufgefüllt. Im Modell des Kantons Solothurn werden zudem noch spezifische Erwerbsanreize gesetzt, die Leistung ist in der Höhe und in der Zeit begrenzt und wird nur an Familien ausgerichtet, die bereits seit längerem im Kanton Solothurn wohnhaft sind. Es werden also keine Leistungen in andere Kantone oder ins Ausland bezahlt. In der Übersicht sind folgende Eckwerte zu nennen¹⁾.

Voraussetzungen für die Bezugsberechtigung	
Alter der Kinder	Häusliche Gemeinschaft mit einem Kind unter 6 Jahren.
Karenzfrist	2 Jahre ununterbrochener Wohnsitz im Kanton Solothurn unmittelbar vor Gesuchstellung.
Anspruchskonkurrenz zu anderen Leistungen	Kann nicht gleichzeitig wie EL zur AHV/IV bezogen werden.
Mindesteinkommen	Die Familie erzielt ein minimales Bruttoeinkommen (=Bruttolohn + Kinderzulage) von: Zweielternfamilie: 30'000 Franken/Jahr Einelternfamilie mit Kindern über 3 Jahren: 15'000 Fr./Jahr Einelternfamilie mit Kindern unter 3 Jahren: 7'500 Fr./Jahr
Anrechenbares Einkommen und Vermögen	
Anrechenbare Einnahmen	Angerechnet wird das Nettoerwerbseinkommen.
Hypothetisches Einkommen	Immer als Nettoerwerbseinkommen angerechnet (ob tatsächlich erzielt oder nicht) werden folgende Beträge: Zweielternfamilie: 40'000 Franken/Jahr

¹⁾ Eine erweiterte Tabelle findet sich auch im Schlussbericht der FHNW ab S. 27.

	Eielfernfamilie mit Kindern über 3 Jahren: 20'000 Fr./Jahr Eielfernfamilie mit Kindern unter 3 Jahren: 10'000 Fr./Jahr.
Einkommensfreibetrag	Tatsächlich erzieltcs Erwerbseinkommen, das über den Beträgen des hypothetischen Einkommens liegt, wird zu 80% angerechnet bis zu folgenden Beträgen: Zweielternfamilie: 20'000 Fr. Eielfernfamilie: 10'000 Fr.
Anrechenbares Vermögen	1/10 des Reinvermögens wird angerechnet, soweit es 40'000 Franken übersteigt. Bewohnt die Familie ein Eigenheim, kommen die Bestimmungen der EL zur AHV/IV zur Anwendung.
weitere Einnahmen	<ul style="list-style-type: none"> - Renten, Pensionen und andere wiederkehrende Leistungen, einschliesslich der Renten der AHV und der IV - Leistungen aus Verpfändungsvertrag und ähnlichen Vereinbarungen - Familienzulagen - Einkünfte und Vermögenswerte, auf die verzichtet worden ist. - familienrechtliche Unterhaltsbeiträge
Anerkannte Ausgaben	
Lebensunterhalt	Allgemeiner Lebensunterhalt gemäss EL zur AHV/IV.
Krankenversicherung	In der Bedarfsrechnung wird die kantonale Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (inkl. Unfalldeckung) angerechnet.
Miete	Es gelten die Maximalmieten gemäss EL zur AHV/IV.
Kinderbetreuung	Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung von Kindern unter 6 Jahren werden bis zu einem Maximalbetrag von 6'000 Franken pro Jahr und Kind angerechnet.
weitere Ausgaben	<ul style="list-style-type: none"> - Gewinnungskosten (Verkehrskosten gemäss Steuerveranlagung, Auslagen für auswärtige Verpflegung können nicht geltend gemacht werden). - Gebäudeunterhaltskosten und Hypothekarzinsen bis zur Höhe des Bruttoertrages der Liegenschaft - Beiträge an die Sozialversicherungen des Bundes, die nicht bereits vom Lohn abgezogen wurden, unter Ausschluss der Prämien für die Krankenversicherung - geleistete familienrechtliche Unterhaltsbeiträge.
Leistungsbegrenzung	
Maximale Leistung	Das Doppelte der jährlichen Minimalrente der AHV: 28'080 Fr. (bei mehr als zwei Kindern: plus 5'000 Fr. pro weiteres Kind).

3. Erfahrungen und Erkenntnisse

3.1 Evaluation

Mit Beschluss vom 1. Februar 2011 (RRB Nr. 2011/220) hat der Regierungsrat die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) unter Beizug der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) beauftragt, eine Evaluation über die FamEL durchzuführen. Die Evaluation bezweckt, das Erreichen der mit dem Projekt verbundenen Zielsetzungen zu überprüfen, und soll als Grundlage dienen, um gegenüber der Öffentlichkeit und gegenüber dem Kantonsrat Rechenschaft über

das neue Leistungssystem abzulegen. Im Weiteren soll die Evaluation dazu dienen, anhand objektiver Grundlagen über eine Weiterführung entscheiden zu können.

Die Ergebnisse des ersten Evaluationsberichtes wurden im Sozialbericht 2013 unter dem Kapitel Familien und ihre ökonomische Situation veröffentlicht (S. 449 ff.). Dafür konnten im Wesentlichen die Zahlen und Erfahrungen aus den ersten beiden Jahren (2010, 2011) ausgewertet werden. Der Schlussbericht wurde im Februar 2014 fertiggestellt und Anfang März 2014 dem Regierungsrat vorgelegt. Für diesen wurden die Zahlen aus den Jahren 2012 und 2013 ausgewertet, in Bezug zum ersten Bericht gestellt und auch ein abschliessendes Fazit über die vergangene Laufzeit gezogen.

3.2 Ökonomische Situation von Familien gemäss Sozialbericht 2013

Der Sozialbericht 2013 zeigt (S. 528 ff.), dass 32% der Haushaltungen im Kanton Solothurn Familienhaushalte sind. In diesen Haushaltungen leben schätzungsweise 13'800 Kinder im Alter von 0 – 5 Jahren. Der Anteil der Alleinerziehenden an diesen Familienhaushalten ist im Zeitraum von 2000 auf 2010 von 11% auf 18% gestiegen. Die Lebenssituation von Familien im Kanton Solothurn ist seit den Erhebungen zum Sozialbericht 2005 nachweislich belasteter und komplexer geworden. Dies zeigt sich an der zunehmenden Inanspruchnahme von Beratungsangeboten, aber auch an intensiven Familienbegleitungen sowie an Fremdplatzierungen gefährdeter Kinder und Jugendlicher. Die Einkommenslage von Familien hat sich zudem in den letzten Jahren ebenfalls verschlechtert. Betrug das mediane Äquivalenzeinkommen von Haushaltungen mit Kindern unter 15 Jahren bei der Erhebung zum Sozialbericht 2005 Fr. 2'857.-, beträgt es bei der aktuellen Erhebung noch Fr. 2'222.-. Dabei wird deutlich, dass vor allem Einelternfamilien, in denen das jüngste Kind noch jünger als 7 Jahre ist, relativ häufig mit geringen Einkommen leben müssen. Alleinerziehende bzw. Einelternhaushalte sind denn auch überdurchschnittlich stark von Armut betroffen¹⁾. Kinder gehören im Bereich der Sozialhilfe zu einer auffallend grossen Bezugsgruppe. Gerade Kinder im Alter bis sechs Jahre sind im Kanton Solothurn besonders häufig auf sozialhilferechtliche Unterstützung angewiesen. Damit zeigt der Sozialbericht 2013, dass Familien auf gesellschaftliche Unterstützung und Transferleistungen angewiesen sind, sollen sie für Kinder und damit die nächste Generation gute Startbedingungen schaffen.

3.3 Ergebnisse der Evaluation

Die Evaluation zieht über die ausgewerteten vier Jahre FamEL gemäss Schlussbericht eine positive Gesamtbilanz (S. 122 ff.). Gegenwärtig erhalten rund 1'340 Kinder in 632 Familien eine bedarfs- und situationsgerechte Leistung, welche ihre Lebenslage verbessert. Folgende gesetzten Ziele werden erreicht:

- Das Hauptziel der FamEL, die Verringerung der Armut von Familien, wird erreicht. Alle Familienformen werden im Vergleich zu den Leistungen der Sozialhilfe besser gestellt, auch wenn die neue Leistung selbst nicht komfortabel ist. Die Bezüger/innen selbst schätzen die Veränderung ihrer Situation durch den Bezug von FamEL subjektiv positiv ein.
- Es lässt sich auch objektiv eine Verbesserung der finanziellen Situation feststellen. Nach sechs Monaten Bezug von FamEL ist es den untersuchten Familien signifikant besser möglich, die monatlichen Ausgaben zu tätigen. Es verzichten auch deutlich weniger Familien aus finanziellen Gründen auf notwendige zahnärztliche oder ärztliche Behandlungen.

¹⁾ Gemäss Sozialhilfestatistik Kanton Solothurn 2012 sind 20.8% der unterstützten Privathaushalte Alleinerziehende, S. 35.

- Es wird eine Entlastung der Sozialhilfe und damit einer Ausgabe, welche die Einwohnergemeinden tragen, im Rahmen der Annahmen erreicht. Während sich in den ersten beiden Jahren seit Einführung der FamEL (2010 und 2011) ein relativ hoher Anteil an Ablösungen von der Sozialhilfe zeigte (20%), ist für das Jahr 2012 eine Reduktion dieses Effektes um mehr als die Hälfte festzustellen. Dieser dynamische Effekt war zu erwarten. In einer ersten Phase erfolgten Übergänge von Familien aus der Sozialhilfe in die FamEL. Seit dem Start der FamEL können nun Familien direkt einen Leistungsanspruch dort geltend machen, ohne dass ein vorgängiger Bezug von Sozialhilfe nötig ist. Die beiden Systeme sind denn auch für unterschiedliche Bezugsgruppen konzipiert.
- Die Anerkennung unterschiedlicher Familienformen und damit die Berücksichtigung eines modernen Begriffes von Familie wurde im Rahmen der Definition der Anspruchsvoraussetzungen realisiert.
- Die Anspruchsvoraussetzungen für die FamEL sind nach Alter der Kinder abgestuft, damit den unterschiedlichen Bedürfnissen von Familien entsprochen werden kann. Es sind keine negativen Effekte durch diese Abstufung erkennbar.
- Das Setzen von Erwerbsanreizen ist als Prinzip wirkmächtig und zentral in der gegenwärtigen Regelung umgesetzt; zumal der Leistungsanspruch nur über eine Erwerbstätigkeit begründet werden kann. Zusätzlich trägt der Einkommensfreibetrag zur Absicherung des Grundsatzes bei.
- Die Parallelbezüge von Sozialhilfe und FamEL sind sehr gering. Von allen Neubehührenden erhalten im Durchschnitt nur gerade 4% zeitgleich aus beiden Systemen Leistungen. Die Analyse zeigt dabei keinen Systemfehler. Es handelt sich vor allem um Fälle, in denen die Fremdbetreuungskosten von Kindern deutlich höher sind, als durch die FamEL vergütet wird, weiter um Konstellationen, in denen Kinderschutzmassnahmen oder besondere situationsbedingte Leistungen über die Sozialhilfe finanziert werden.

3.4 Vorschläge zur Anpassung des Modells

Die Evaluation zeigt auch, dass das derzeitige Modell noch optimiert werden kann. Die nachfolgenden vier Vorschläge, welche sich aus der Evaluation ergeben, würden die Lebenslage von Familien mit FamEL noch einmal verbessern und insbesondere den Zugang zur Erwerbsarbeit erleichtern. Es sind dies:

- Ein grosser Teil der Ablösungen von der FamEL erfolgt wegen des Erreichens der Altersgrenze durch das jüngste Kind. Ein Teil der Familien fällt dadurch in die Sozialhilfe zurück, da es noch nicht gelungen ist, das Erwerbseinkommen genügend zu steigern. Hier würde eine Erhöhung der Altersgrenze für Entlastung sorgen.
- Der Maximalbetrag von Fr. 6'000.- pro Jahr für die familienergänzende Kinderbetreuung scheint zu tief angesetzt. Familien mit hohem Betreuungsbedarf werden durch die verbleibenden Kosten zu stark belastet oder am Inanspruchnehmen von Betreuungsangeboten und damit an einer Ausweitung der Erwerbsarbeit gehindert. Viele der untersuchten Haushalte wünschen sich denn auch mehr bezahlbare Betreuungsmöglichkeiten (Schlussbericht, S. 105). Eine Anrechnung der effektiven Kosten würde das Problem lösen.
- Damit der Einkommensfreibetrag in allen Lohnspannen die Steuerbelastung kompensieren kann bzw. ein noch besserer Erwerbsanreiz gesetzt wird, würde eine Erhöhung des Einkommensfreibetrages benötigt.

- Durch eine bessere Abstimmung mit anderen Sozialleistungen, insbesondere mit der individuellen Prämienverbilligung, wären erwerbshemmende Schwelleneffekte reduzierbar.

Die ersten drei, der genannten Vorschläge zur Anpassung des Modells sind mit momentan nicht eingrenzenden Mehrkosten verbunden. Angesichts der aktuellen finanziellen Verhältnisse ist eine Umsetzung nicht angezeigt; zumal mit dem bestehenden Modell schon gute Ergebnisse erzielt werden.

Demgegenüber korreliert der letztgenannte Hinweis mit einem Vorschlag des Regierungsrates, welcher er mit Beschluss vom 9. Dezember 2013 im Rahmen von Botschaft und Entwurf zum Massnahmenplan 2014 zuhanden des Kantonsrates verabschiedet hat (RRB Nr. 2013/2280). Mit der Massnahme Ddl_K10 wird eine Anpassung der Vergütung für die KVG-Prämien auf das Niveau der Sozialhilfe im Bereich EL Familien vorgeschlagen. Die KVG-Prämien sollen ab 1. Januar 2015 auf das Niveau der Sozialhilfe gesenkt werden. Durch eine Senkung der Pauschale für die Krankenversicherung für FamEL-Beziehende kann der Schwelleneffekt bei Ablösung reduziert werden (Schlussbericht, S. 95).

3.5 Optimierungsmöglichkeiten im bestehenden Modell

Die Evaluationsergebnisse zeigen auch Optimierungspotenzial auf, welches im Rahmen des bestehenden Modells noch ausgeschöpft werden kann. Auf folgende Zusammenhänge wird hingewiesen:

- Die strenge Überprüfungspraxis führt zu zahlreichen Mutationen, welche die Fallkosten verteuern. Eine Erhöhung der Grenze, ab welcher eine Mutation ausgelöst wird (aktuell eine Veränderung von Fr. 200.-) ist ebenso zu prüfen wie eine Reduktion auf eine ordentliche Anspruchsprüfung pro Jahr.
- Die hohe Ablehnungsquote von 40% verursacht einen administrativen Mehraufwand ohne armutsbekämpfende Wirkung. Dieser soll durch eine bessere Information der Bevölkerung verringert werden.

Die Vollzugskosten der FamEL haben im Verlaufe der Beobachtungszeit stark abgenommen. Umgerechnet auf die Anzahl Fälle, die innerhalb eines Jahres mindestens eine Auszahlung an FamEL erhalten haben, betrug die Pauschale im Einführungsjahr hohe Fr. 3'545.-. Im 2010 betrug diese noch Fr. 955.-, im Jahr 2011 Fr. 996.-, im Jahr 2011 Fr. 772.- und im Jahr 2013 noch Fr. 621.-.

Im Rahmen der aktuellen Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Departement des Innern und der Ausgleichskasse zum Vollzug der Ergänzungsleistungen zu einer AHV- oder IV-Rente, welche der Regierungsrat am 4. Februar 2014 genehmigt hat (RRB 2014/235), wurde eine Richtpauschale von Fr. 460.- pro Verfügung (Basis knapp 13'000 Verfügungen pro Jahr) vereinbart. Verteilt man die Bruttovollzugskosten der EL zur AHV/IV (in der Staatsrechnung werden die Vollzugskosten abzüglich der Anteile von Bund und Einwohnergemeinden ausgewiesen) auf die Anzahl der Beziehenden per 31. Dezember 2013, so kostet ein Fall Fr. 688.- (Fr. 5'897'980.- / 8'572 Fälle).

Die Zahlen lassen sich nicht direkt vergleichen, weil die FamEL wesentlich mehr Mutationen (auch unterjährige) aufweist als die EL zu AHV/IV. Aus diesem Grund ergeben sich andere statistische Berechnungsweisen. Während für die FamEL die Anzahl Dossiers im Verlaufe eines Jahres entscheidend ist, wird beim Massengeschäft der EL zu AHV/IV regelmässig auf den jeweiligen Bestand per Ende Jahr abgestellt. Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass sich die Kosten für die FamEL bezogen auf den Einzelfall im Jahr 2013 bereits in einem angemessenen Rahmen bewegen, hingegen sollen noch weitere Optimierungspotenziale ausgeschöpft werden.

4. Verlängerung der FamEL

Das Monitoring zeigt, dass die FamEL im Kanton Solothurn die erwarteten Wirkungen erzielt. Damit ist das bei Einführung der Leistung gesetzte Hauptziel Armutsbekämpfung in Familien, insbesondere in Working-Poor-Haushalten, erreicht. Dies erfolgt in einem System mit starken Erwerbsanreizen, welches zudem eine Entlastung bei der Sozialhilfe erzeugt.

Die vorhandenen Daten aus dem Monitoring zeigen aber auch, dass das System noch in Bewegung ist. So nehmen die Fallzahlen von Jahr zu Jahr zu; insbesondere ist auch das prognostizierte Mengengerüst von rund 1'200 Familien noch nicht erreicht. Darüber hinaus zeigte sich im Verlaufe der Beobachtungen, dass die Wirkung der FamEL noch erhöht werden kann. Allerdings ist eine längere Beobachtungsphase nötig, damit die richtigen und finanziell tragbaren Systemkorrekturen zuverlässig eingegrenzt werden können. Gleichzeitig ist erstellt, dass das gegenwärtige System hinsichtlich Effizienz noch nicht ausgereizt ist.

Vor diesem Hintergrund beantragt der Regierungsrat, das Leistungssystem FamEL um weitere fünf Jahre zu verlängern. Danach kann auf gesicherten Grundlagen entschieden werden, ob und welches Modell definitiv eingeführt wird. Da die Gesamtbilanz zum aktuellen System positiv ausfällt und grössere Systemkorrekturen noch nicht abschliessend beurteilbar sind, rechtfertigen sich zum aktuellen Zeitpunkt lediglich marginale Anpassungen. Diese zielen vor allem auf eine Effizienzsteigerung sowie einen noch bedarfsorientierteren Einsatz der Mittel ab.

5. Anpassungen

5.1 Steigerung der Effizienz

Zum Gegenwärtigen Zeitpunkt erfolgen die Anmeldungen für FamEL über die AHV-Zweigstellen. Per 31. Dezember 2013 verfügte der Kanton Solothurn über 59 AHV-Zweigstellen. Für die Beratung und Verarbeitung von Gesuchen im Bereich FamEL werden diese AHV-Zweigstellen separat entschädigt. Beim gegenwärtigen Mengengerüst an beziehenden Familien, ebenso bei einer prognostizierten Bezugsgruppengrösse von 1'200 Familien, sowie angesichts der Tatsache, dass sich per Ende 2013 die monatliche Zahl an Neugesuchen zwischen 30 bis 50 eingependelt hat, erscheint es wenig effizient, die grosse Anzahl Zweigstellen in die Geschäftsabwicklung miteinzubeziehen. Eine Konzentration der Anmeldung bei der Ausgleichskasse selbst dürfte zu einer Senkung der Verwaltungskosten beitragen. Dafür ist eine Anpassung des Sozialgesetzes nötig.

Darüber hinaus kann der administrative Aufwand wesentlich entlastet werden, wenn grundsätzlich nur noch eine jährliche Überprüfung erfolgt sowie unterjährig Mutationen lediglich bei grösseren Veränderungen der finanziellen Verhältnisse vorgenommen werden. Die Mutationsgrenze ist gesetzlich nicht festgelegt. Die geeignete Einkommens- und Vermögensgrenze ist dann optimal, wenn die Einsparungen bei den Verwaltungskosten grösser sind als die Ausgaben, welche sich durch eine Mutation verhindern lassen bzw. durch das Absehen von einer Mutation nicht geleistet werden. Die geeignete Grösse ist in der künftigen Praxis noch zu ermitteln. Sollte sich dazu eine Regelung aufdrängen, kann diese als Ausführungsbestimmung in der Sozialverordnung nachgeführt werden. Im Übrigen wird parallel zur Behandlung der Vorlage zur Verlängerung der FamEL eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Departement des Innern sowie der Ausgleichskasse ausgehandelt, welche gleichzeitig mit der Verlängerung des Leistungssystems in Kraft treten würde. Darin sollen Zielsetzungen verbindlich gemacht werden, damit die Verwaltungskosten pro Fall in der FamEL an die Verwaltungskosten pro Fall in der ordentlichen EL zu AHV und IV angenähert werden können.

5.2 Anpassung der anrechenbaren Ausgaben im Bereich der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung

Personen, welche Leistungen für FamEL beziehen, erhalten heute die kantonalen Durchschnittsprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP), unabhängig davon, ob die effektiv bezahlten Prämien tiefer sind oder nicht. Am 9. Dezember 2013 hat der Regierungsrat Botschaft und Entwurf zum Massnahmenplan 2014 zuhanden des Kantonsrates verabschiedet (RRB Nr. 2013/2280) und unter anderem die folgende Massnahme vorgeschlagen: Massnahme Ddl_K10, Anpassung der Vergütung für die KVG-Prämien auf das Niveau der Sozialhilfe im Bereich EL Familien. Die KVG-Prämien sollen ab 1. Januar 2015 auf das Niveau der Sozialhilfe gesenkt werden.

Diese Anpassung führt zu einer Kosteneinsparung, ohne dass die Deckung der Krankenkassenprämien bzw. die Gewährleistung eines angemessenen Grundversicherungsschutzes beschnitten wird. Gleichzeitig wird durch diese Korrektur der festgestellte Schwelleneffekt bei Ablösung von der FamEL, welcher unter anderem durch das Zusammenspiel zwischen Prämienverbilligung und FamEL entsteht, etwas abgeschwächt.

Der Kantonsrat hat die Massnahme Ddl_K10, Anpassung der Vergütung für die KVG-Prämien auf das Niveau der Sozialhilfe im Bereich EL Familien, im Rahmen des Massnahmenplanes 2014 noch nicht behandelt. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass dieser im Grundsatz zugestimmt wird. Damit die Änderung gleichzeitig mit der Verlängerung der FamEL realisiert werden kann, wird diese Massnahme vorliegend eingebaut, ohne den Entscheid zum Massnahmenplan 2014 durch den Kantonsrat abzuwarten.

5.3 Vernehmlassungsverfahren

Es wurde kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.

6. Verhältnis zur Planung

Die Vorlage ist im IAFP 2014 – 2017 enthalten (Nr. 3583).

7. Auswirkungen

7.1 Finanzielle Konsequenzen

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

Jahr	Direkte Leistungen an die Familien in CHF	Verwaltungskosten
2010	790'940.00	740'933.16
2011	1'855'202.00	451'195.80
2012	3'741'069.00	543'495.90
2013	4'545'082.00	529'921.09

Für das Jahr 2014 wird mit direkten Leistungen von 5 Mio. Franken gerechnet.

In der Vorlage zur Einführung der FamEL wurden zum aktuell umgesetzten Modell jährliche Gesamtkosten von bis zu 15 Mio. Franken prognostiziert. Bis dato wurde dieser Rahmen nicht ausgeschöpft. Ausgehend von 632 Familien, welche per Dezember 2013 FamEL bezogen haben, sind auf diesen Zeitpunkt hin rund 50% der erwarteten Bezugsgruppengrösse von 1'200 Familien erreicht. Bereits seit April 2011 hat sich die Anzahl Anmeldungen pro Monat zwischen 30

und 50 Gesuchen eingependelt. Die Zunahme bei den aktiven Fällen hat sich zudem seit Dezember 2012 etwas abgeschwächt, wächst also langsamer als in den vorangegangenen Monaten. Dies zeigt auf, dass auch wenn die Anzahl beziehenden Familien noch wächst, die prognostizierten Gesamtkosten deutlich unterschritten werden. Zudem weist das Leistungsfeld eine beherrschbare und mässige finanzielle Dynamik auf.

7.2 Vollzugsmassnahmen

Der Entscheid über die Ausrichtung von FamEL und die Auszahlung der FamEL erfolgen durch die AHV-Ausgleichskasse (§ 85^{septies} in Verbindung mit § 84 SG). Weitere Vollzugsmassnahmen sind nicht erforderlich.

7.3 Folgen für die Gemeinden

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

8. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

Kapitel 3.3.2, Fussnote 3

Die zeitlich befristete Gültigkeit der Bestimmungen über die FamEL wird neu im Gesetz abgebildet.

§ 85^{quinquies}

Mit Ausnahme der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung richten sich die anerkannten Ausgaben wie bisher nach Artikel 10 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG; SR 831.30; Absatz 1). Neu wird für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nicht mehr ein Pauschalbetrag angerechnet. Berücksichtigt werden die effektiven Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, maximal jedoch die kantonale Durchschnittsprämie (Absatz 1^{bis} Satz 1). Damit werden Bezügerinnen und Bezüger von FamEL den Sozialhilfebezüger und -bezügerinnen gleichgestellt.

Der Anteil FamEL zur Deckung der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung gilt als Prämienverbilligungsleistung und wird direkt dem Krankenversicherer ausbezahlt (Absatz 1^{bis} Satz 2; vgl. auch § 91 Absatz 1 SG).

Unverändert ist der Höchstbetrag für die externe Kinderbetreuung. Aus systematischen Gründen wurde diese Bestimmung in einen neuen Absatz verschoben (Absatz 1^{ter}).

§ 85^{septies}

Heute erfolgen die Anmeldungen für FamEL über die AHV-Zweigstellen (§ 85^{septies} in Verbindung mit § 83 SG). Neu sind Anmeldungen für den Bezug von FamEL direkt bei der Ausgleichskasse einzureichen. Im Übrigen richtet sich das Verfahren weiterhin nach § 84.

9. Rechtliches

9.1 Rechtmässigkeit

Bund und Kantone gewähren bestimmten Personen Ergänzungsleistungen zur Deckung ihres Existenzbedarfs (Artikel 2 Absatz 1 ELG). Die Kantone können über den Rahmen des ELG hinausgehende Leistungen gewähren und dafür besondere Voraussetzungen festlegen. Die vorgeschlagenen Änderungen des Sozialgesetzes stehen somit im Einklang mit dem übergeordneten Bundessozialversicherungsrecht.

9.2 Zuständigkeit

Dem Kanton obliegt die Verwirklichung der Sozialziele (Artikel 94 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 22 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 6. Juni 1986, Kantonsverfassung, KV; BGS 111.1). Im Rahmen der verfügbaren Mittel sorgt der Kanton insbesondere dafür, dass Menschen in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen die für ihre Existenz notwendigen Mittel erhalten und dass Familien in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt und gefördert werden (Artikel 22 Absatz 1 KV). Versicherungsleistungen können durch Zuschüsse ergänzt werden (Artikel 99 Absatz 1 KV). Die Zuständigkeit des Kantonsrates zur Änderung des Sozialgesetzes ergibt sich aus Artikel 71 Absatz 1 KV.

Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum (Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe b KV).

10. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

11. Beschlussesentwurf 1**Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien;
Verlängerung um fünf Jahre**

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 94 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 22 und Artikel 99 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 17. März 2014 (RRB Nr. 2014/551), beschliesst:

1. §§ 85^{bis} bis 85^{sexies} des Sozialgesetzes betreffend Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien gelten für weitere fünf Jahre, bis 31. Dezember 2019.
2. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.
3. Die neue Geltungsdauer der Bestimmungen über die Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien wird im Sozialgesetz in einer Fussnote abgebildet.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem Referendum.

Verteiler KRB

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

¹⁾ BGS 111.1.

Beschlussesentwurf 2: Änderung des Sozialgesetzes; Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien

Änderung vom [Datum]

Der Kantonsrat von Solothurn
gestützt auf Artikel 94 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV)
vom 8. Juni 1986¹⁾
nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom
17. März 2014 (RRB Nr. 2014/551)

beschliesst:

I.

Der Erlass Sozialgesetz (SG) vom 31. Januar 2007²⁾ (Stand 1. Januar 2013)
wird wie folgt geändert:

Titel nach § 85 (geändert)

3.3.2. Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien³⁾

§ 85^{quinquies} Abs. 1 (geändert), Abs. 1^{bis} (neu), Abs. 1^{ter} (neu)

¹⁾ Mit Ausnahme der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung richten sich die anerkannten Ausgaben nach Artikel 10 ELG⁴⁾.

^{1bis} Bei den Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung werden die Prämien der Grundversicherung berücksichtigt, maximal jedoch die kantonale Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung. Diese Leistungen gelten als Prämienverbilligung und werden direkt dem Krankenversicherer ausbezahlt.

^{1ter} Zusätzlich berücksichtigt werden die nachgewiesenen Kosten für die externe Betreuung von Kindern unter 6 Jahren bis maximal 6'000 Franken je Kind.

§ 85^{septies} Abs. 1 (geändert)

¹⁾ Anmeldungen zum Bezug von Ergänzungsleistungen für Familien sind bei der Ausgleichskasse einzureichen. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach § 84 dieses Gesetzes.

1) BGS [111.1](#).

2) BGS [831.1](#).

3) Die Bestimmungen des Kapitels 3.3.2 gelten bis 31. Dezember 2019.

4) SR [831.30](#).

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten. Die Bestimmungen des Kapitels 3.3.2 gelten bis 31. Dezember 2019.

Solothurn, ...

Im Namen des Kantonsrates

Peter Brotschi
Präsident

Fritz Brechbühl
Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem ... Referendum.

Synopse

Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien

	Beschlussesentwurf 2: Änderung des Sozialgesetzes; Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien
	<i>Der Kantonsrat von Solothurn</i> gestützt auf Artikel 94 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986 ¹⁾ nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom ... (RRB Nr. 2014/...) <i>beschliesst:</i>
	I.
	Der Erlass Sozialgesetz (SG) vom 31. Januar 2007 (Stand 1. Januar 2013) wird wie folgt geändert:
3.3.2. Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien	3.3.2. Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien²⁾
§ 85^{quinquies} Anerkannte Ausgaben ¹ 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.	¹ Mit Ausnahme der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung richten sich die anerkannten Ausgaben nach Artikel 10 ELG ³⁾ . ^{1bis} Bei den Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung werden die Prämien der Grundversicherung berücksichtigt, maximal jedoch die kantonale Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung. Diese Leistungen gelten als Prämienverbilligung und werden direkt dem Krankenversicherer ausbezahlt.

¹⁾ BGS [111.1](#).

²⁾ Die Bestimmungen des Kapitels 3.3.2 gelten bis 31. Dezember 2019.

³⁾ SR [831.30](#).

<p>² Der Regierungsrat kann den Betrag für den Lebensbedarf und den Betrag für die Mietzinsausgaben jeweils um maximal 20 Prozent vermindern.</p>	<p>^{1ter} Zusätzlich berücksichtigt werden die nachgewiesenen Kosten für die externe Betreuung von Kindern unter 6 Jahren bis maximal 6'000 Franken je Kind.</p>
<p>§ 85^{septies} Verfahren</p> <p>¹ Das Verfahren richtet sich nach den §§ 83 und 84 dieses Gesetzes.</p>	<p>¹ Anmeldungen zum Bezug von Ergänzungsleistungen für Familien sind bei der Ausgleichskasse einzureichen. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach § 84 dieses Gesetzes.</p>
	<p>II.</p>
	<p><i>Keine Fremdänderungen.</i></p>
	<p>III.</p>
	<p><i>Keine Fremdaufhebungen.</i></p>
	<p>IV.</p>
	<p>Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten. Die Bestimmungen des Kapitels 3.3.2 gelten bis 31. Dezember 2019.</p>
	<p>Solothurn, ...</p> <p>Im Namen des Kantonsrates</p> <p>Peter Brotschi Präsident</p> <p>Fritz Brechbühl Ratssekretär</p> <p>Dieser Beschluss unterliegt dem ... Referendum.</p>

Evaluation der Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Solothurn Schlussbericht

Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW
in Kooperation mit der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS

im Auftrag des Kantons Solothurn, Amt für soziale Sicherheit

Baumgartner Edgar, FHNW (Projektleitung)
Ehrler Franziska, SKOS
Gautschi Joel, FHNW
Bochsler Yann, SKOS

Olten/Bern, März 2014

Kontaktangaben Projektleitung

Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW
Hochschule für Soziale Arbeit

Prof. Dr. Edgar Baumgartner
Riggerbachstr. 16
CH-4600 Olten

Telefon +41 (0)848 821 011
edgar.baumgartner@fhnw.ch

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	6
Tabellenverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	8
1 Einleitung	9
2 Begriffliche und empirische Grundlagen zur Familienarmut	11
2.1 Definitionen von Armut	11
2.2 Konzepte zur Messung der Armut	12
2.2.1 Armutsdefinitionen und Datenquellen in der Sozialstatistik	12
2.2.2 Lebenslagenansatz und Capability-Ansatz	14
2.3 Daten zur Familienarmut in der Schweiz und im Kanton Solothurn	15
2.3.1 Einkommenssituation von Familien	15
2.3.2 Armutsbetroffenheit und Armutsgefährdung von Familien	16
2.3.3 Familien in der Sozialhilfe	18
2.4 Massnahmen zur Bekämpfung der Familienarmut	20
2.5 Zusammenfassung	22
3 Ergänzungsleistungen für Familien	23
3.1 Ergänzungsleistungen für Familien in der Schweiz	23
3.2 Das Solothurner Modell	26
3.2.1 Eine neue Familienleistung im Kanton Solothurn	26
3.2.2 Die Ausgestaltung des Solothurner Modells	26
4 Fragestellung und methodisches Vorgehen	31
4.1 Zielsetzungen der FamEL	31
4.2 Leitende Fragestellungen und zentrale Untersuchungsbereiche	32
4.2.1 Vollzug und Inanspruchnahme der FamEL	33
4.2.2 Profil der Bezüger/innen	34

4.2.3	Wirkung auf die finanzielle Situation der Bezüger/innen	34
4.2.4	Anreizstruktur im Modell	35
4.2.5	Wirkung auf die Lebenssituation der Bezüger/innen	35
4.2.6	FamEL und Sozialhilfe – Übergänge und Entlastung	36
4.3	Methodisches Vorgehen bei ausgewählten Datenquellen	36
<hr/>		
4.3.1	Analyse der Dossiers von FamEL-Bezüger/innen	36
4.3.2	Befragung der Bezüger/innen	37
4.3.2.1	Auswahl der Dimensionen und Indikatoren der Befragung	37
4.3.2.2	Stichprobe und Datenerhebung	39
4.3.2.3	Repräsentativität	40
4.3.2.4	Datenerfassung, -prüfung und -aufbereitung	41
4.3.2.5	Datenauswertung	41
4.3.3	Analyse von Sozialhilfedossiers	41
4.3.4	Modellanalyse	42
4.3.4.1	Definitionen im Modell	42
4.3.4.2	Anwendung des Modells für die Evaluation der FamEL im Kanton Solothurn	45
4.3.5	Überblick über die zentralen Datenquellen	46
5	Ergebnisse	48
5.1	Vollzug und Inanspruchnahme der FamEL	48
<hr/>		
5.1.1	Zuständigkeiten und Ablauforganisation	48
5.1.2	Eingereichte Gesuche für FamEL	52
5.1.3	Mutationen und jährliche Überprüfungen	54
5.1.4	Aktive Fälle	55
5.1.5	Höhe der FamEL pro Monat	55
5.1.6	Rückforderungen	59
5.1.7	Summe der ausbezahlten Beträge an die Familien	61
5.1.8	Kosten des Vollzugs	61
5.1.9	Einschätzung der Beziehenden zum Vollzug	62
5.1.10	Zusammenfassung	64
5.2	Profil der Bezüger/innen	65
<hr/>		
5.2.1	Familienformen	65
5.2.2	Anzahl und Alter der Kinder	66
5.2.3	Geschlecht und Alter der Erwachsenen	67
5.2.4	Ländergruppen	67
5.2.5	Bildung	68
5.2.6	Zusammenfassung	69
5.3	Wirkung auf finanzielle Situation der Bezüger/innen	70
<hr/>		
5.3.1	Finanziell-materielle Situation	70
5.3.2	Simulation der frei verfügbaren Einkommen der Leistungsbeziehenden	78
5.3.3	Vergleich der Referenzjahre 2011 und 2014	79
5.3.4	Subjektive Beurteilung der finanziellen Situation	79

5.3.5	Finanzielle Situation nach Beendigung des FamEL-Anspruchs	83
5.3.6	Zusammenfassung	85
5.4	Finanzielle Erwerbsanreize im Modell	86
<hr/>		
5.4.1	Erwerbsanreize für Zweielternfamilien	87
5.4.2	Erwerbsanreize für Einelternfamilien	90
5.4.3	Bedeutung der Anreizstruktur für die aktuell Beziehenden	92
5.4.4	Optimierung Koordination Prämienverbilligung und FamEL	94
5.4.5	Zusammenfassung	97
5.5	Wirkung auf die Lebenssituation der Bezüger/innen	98
<hr/>		
5.5.1	Wohnen	98
5.5.2	Erwerbssituation	99
5.5.3	Betreuung von Kindern	103
5.5.4	Gesundheit	105
5.5.5	Soziale Kontakte/Unterstützung	107
5.5.6	Freizeitgestaltung	109
5.5.7	Autonomie und Einfluss auf das Gemeindeleben	110
5.5.8	Zusammenfassung	112
5.6	FamEL und Sozialhilfe – Übergänge und Entlastung	113
<hr/>		
5.6.1	Methodische Anmerkungen	113
5.6.2	Wege aus der Sozialhilfe	115
5.6.3	Finanzielle Entlastung der Sozialhilfe	118
5.6.4	Zusammenfassung	120
6	Fazit	121
6.1	Zusammenfassung der Ergebnisse	121
6.2	Zusammenfassende Beurteilung der Zielerreichung	126
6.3	Folgerungen	128
6.4	Schlusswort	129
<hr/>		
	Literaturverzeichnis	131
	Anhang 1: Test der Repräsentativität der Befragungsstichprobe	134
	Anhang 2: Simulationen frei verfügbarer Einkommen (Abschnitt 5.3.2)	136
<hr/>		

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Sozialhilfequote nach Altersklasse, Kanton Solothurn 2012	18
Abbildung 2	Unterstützungsquote der Privathaushalte nach Fallstruktur, Kanton Solothurn 2012	19
Abbildung 3	Gegenstandsdimensionen und Ziele der FamEL	32
Abbildung 4	Methodik zur Berechnung des frei verfügbaren Einkommens im Kanton Solothurn	43
Abbildung 5	Inserat zu den FamEL	49
Abbildung 6	Anzahl jährlich eingereicherter Gesuche, Zusprachen, Ablehnungen	52
Abbildung 7	Verlauf Anzahl eingereicherter Gesuche, Zusprachen, Ablehnungen	53
Abbildung 8	Verlauf Anzahl monatlicher Mutationen und jährliche Überprüfungen	54
Abbildung 9	Anzahl aktive Fälle	55
Abbildung 10	Höhe der FamEL pro Monat in Franken, mit Berücksichtigung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung, Stichmonat Dez 2013	56
Abbildung 11	Höhe der FamEL pro Monat in Franken, ohne Berücksichtigung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung, Stichmonat Dez 2013	58
Abbildung 12	Anzahl Rückforderungen pro Monat	60
Abbildung 13	Verteilung Zufriedenheit mit FamEL-Betrag	62
Abbildung 14	Einschätzung Aufwand und Verständlichkeit der Voraussetzungen für FamEL	64
Abbildung 15	Anteil Schweizer/innen und Ausländer/innen bei den Gesuchstellenden, nach Stichmonate Dez 2010, 2011, 2012, 2013	67
Abbildung 16	Verteilung jährliches Nettoerwerbseinkommen bei Einelternfamilien, Stichmonat Dez 2013	71
Abbildung 17	Verteilung jährliches Nettoerwerbseinkommen bei Zweielternfamilien, Stichmonat Dez 2013	72
Abbildung 18	Zufriedenheit mit finanzieller Situation des Haushalts	80
Abbildung 19	Zahlbarkeit monatlich notwendiger Ausgaben	81
Abbildung 20	Veränderung finanzielle Situation gegenüber Situation vor FamEL-Bezug	81
Abbildung 21	Veränderung der Höhe der finanziellen Ausgaben im Vergleich zur Situation vor FamEL-Bezug, nach Ausgabeart	82
Abbildung 22	Bewertung der FamEL	83
Abbildung 23	Entwicklung finanzielle Situation nach Beendigung des FamEL-Anspruchs	84
Abbildung 24	Anreizstruktur und effektive Leistungshöhe	88
Abbildung 25	Anreizstruktur und effektive Leistungshöhe	89
Abbildung 26	Auswirkung des Einkommensfreibetrags auf das frei verfügbare Einkommen	90
Abbildung 27	Anreizstruktur und effektive Leistungshöhe	91
Abbildung 28	Anreizstruktur mit Alimentenbevorschussung und hohem Betreuungsbedarf	92
Abbildung 29	Idealtypischer Verlauf des frei verfügbaren Einkommens mit FamEL	93
Abbildung 30	Anrechnung einer tieferen Richtprämie	95
Abbildung 31	Effektiver Bedarf anstatt Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung	96
Abbildung 32	Mittelwerte für Zufriedenheit mit Bereichen der Wohnsituation, nach alle Familien sowie Ein- und Zweielternfamilien	99
Abbildung 33	Zufriedenheit mit Erwerbs-/Arbeitssituation	102
Abbildung 34	Gewünschte Änderungen in der Betreuungsform	104
Abbildung 35	Gesundheitszustand im Allgemeinen	106
Abbildung 36	Selbsteinschätzung Häufigkeit deprimiert, verzweifelt, ängstlich oder depressiv zu sein	107
Abbildung 37	Zufriedenheit mit persönlichen Beziehungen	107
Abbildung 38	Veränderung der persönlichen Beziehungen	109
Abbildung 39	Veränderung der Häufigkeiten und des Inhalts von Freizeitaktivitäten	110
Abbildung 40	Aussagen zu Selbstbestimmung, Meinungsäusserung und Echtheit	111
Abbildung 41	Frei verfügbares Einkommen mit und ohne FamEL, 2014	137

Abbildung 42	Frei verfügbares Einkommen mit und ohne FamEL, 2014	138
Abbildung 43	Frei verfügbares Einkommen mit und ohne FamEL, 2014	139

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Armutsgrenzen gemäss SKOS, Schweiz 2010	12
Tabelle 2	Verteilung der Jahreseinkommen nach Haushaltsform, Solothurn 2010	16
Tabelle 3	Armutquote und Armutsgefährdungsquote nach Haushaltsform, Schweiz 2011	17
Tabelle 4	Kantonale Bedarfsleistungen für Familien (Stand 1.1.2012)	24
Tabelle 5	Übersicht über den aktuellen Stand des politischen Prozesses zu den FamEL in den Kantonen (Stand Januar 2014)	25
Tabelle 6	Parameter des Solothurner Modells	27
Tabelle 7	Rücklauf Befragung Bezüger/innen	40
Tabelle 8	Allgemeine Situation und Fixkosten	44
Tabelle 9	Arbeitspensen und Einkommen	45
Tabelle 10	Kurzbeschreibung verwendete Datenquellen	46
Tabelle 11	Gründe für Ablehnung des Gesuchs	53
Tabelle 12	Durchschnittliche Anzahl Mutationen pro Haushalt mit mind. einer Auszahlung (ohne jährliche Überprüfung), nach Jahr	55
Tabelle 13	Höhe der FamEL pro Monat in Franken, mit Berücksichtigung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung, nach Anzahl Kinder und Erwachsene, Stichmonat Dez 2013	57
Tabelle 14	Höhe der FamEL pro Monat in Franken, ohne Berücksichtigung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung, nach Anzahl Kinder und Erwachsene, Stichmonat Dez 2013	59
Tabelle 15	Verhältnis der Anzahl Rückforderungen zur Anzahl Haushalte mit mind. einer Auszahlung, nach Jahr	60
Tabelle 16	Durchführungskosten pro Fall mit mind. einer Auszahlung, nach Jahr	62
Tabelle 17	Angabe woher der/die Bezüger/in von den FamEL erfahren hat	63
Tabelle 18	Häufigkeit und Anteil von Familien, nach Ein-/Zweielternfamilien und Anzahl Kindern in den Stichmonaten Dez 2010, 2011, 2012, 2013	66
Tabelle 19	Häufigkeit und Anteil von Familien, nach Ein-/Zweielternfamilien und Alter der Kinder, Stichmonate Dez 2010, 2011, 2012, 2013	66
Tabelle 20	Häufigkeit Anzahl Kinder und Anzahl Kinder insgesamt in der Familie, Stichmonat Dez 2013	67
Tabelle 21	Anteil Ländergruppen Gesuchsteller/innen, Stichmonat Dez 2013	68
Tabelle 22	Höchster Bildungsabschluss von Erwachsenen	69
Tabelle 23	Mittelwert und Median des jährlichen Nettoerwerbseinkommens, nach Ein-/Zweielternfamilien und Anzahl Kindern im Stichmonat Dez 2013	72
Tabelle 24	Häufigkeit von Einnahmearten (ohne Erwerbseinkommen), nach Ein-/Zweielternfamilien, Stichmonat Dez 2013	73
Tabelle 25	Häufigkeit von Einnahmearten mit min. Fr. 500.– pro Jahr (ohne Erwerbseinkommen), nach Ein-/Zweielternfamilien, Stichmonat Dez 2013	73
Tabelle 26	Zahlungsrückstände bei Ausgaben für Wohnung und Zinsen/Kredite seit Bezug von FamEL	74
Tabelle 27	Zahlbarkeit von unerwarteter Rechnung von Fr. 2'000.–	75
Tabelle 28	Nicht wahrgenommene Zahnkontrolle/-behandlung aus finanziellen Gründen, nach Befragungszeitpunkt	76
Tabelle 29	Nicht wahrgenommene ärztliche Untersuchung/Behandlung aus finanziellen Gründen, nach Befragungszeitpunkt	76

Tabelle 30	Möglichkeit für Haushalt für eine Woche Ferien pro Jahr ausserhalb, nach Befragungszeitpunkt	77
Tabelle 31	Materielle Güter im Haushalt	78
Tabelle 32	Verteilung der Übergänge in die Sozialhilfe bei Fällen mit Ende des Bezugs von FamEL, 2010 und 2011	85
Tabelle 33	Budgetbeispiel einer Zweielternfamilie mit zwei Kindern	97
Tabelle 34	Erwerbstätigkeit Erwachsene, nach Ein-/Zweielternfamilien	100
Tabelle 35	Pensum Haupterwerb der erwerbstätigen Gesuchstellenden, nach Ein-/Zweielternfamilien	100
Tabelle 36	Möglichkeit eine neue Arbeitsstelle zu finden bei Verlust der Arbeitsstelle	102
Tabelle 37	Nutzung von externer Kinderbetreuung, nach Ein-/Zweielternfamilien	103
Tabelle 38	Gründe weshalb Betreuung nicht wie gewünscht möglich ist (Mehrfachantworten)	105
Tabelle 39	Einschränkung im Alltag durch gesundheitliche Probleme während der letzten 6 Monate	106
Tabelle 40	Häufigkeit der Kontakte zu Familienmitgliedern und Freunden/Bekanntem	108
Tabelle 41	Neue Fälle in FamEL mit Bezug von Sozialhilfe im Vorjahr, 2010, 2011 und 2012	116
Tabelle 42	Verteilung der Übergänge aus der Sozialhilfe bei Fällen mit Bezug von Sozialhilfe im Vorjahr, 2010, 2011 und 2012	118
Tabelle 43	Finanzielle Entlastung der Sozialhilfe, 2010, 2011 und 2012	118
Tabelle 44	Anteil der finanziellen Entlastung der Sozialhilfe am Total der Auszahlungen von FamEL, 2010, 2011 und 2012	120
Tabelle 45	Vergleich Antwortende zu Befragten: Familienform, nach Anzahl Erwachsenen	134
Tabelle 46	Vergleich Antwortende zu Befragten: Familienform, nach Anzahl Kinder	134
Tabelle 47	Vergleich Antwortende zu Befragten: Familienform, nach Alter der Kinder	134
Tabelle 48	Vergleich Antwortende zu Befragten: Geschlecht Gesuchsteller/in	134
Tabelle 49	Vergleich Antwortende zu Befragten: Geschlecht Partner/in	134
Tabelle 50	Vergleich Antwortende zu Befragten: Ländergruppen	135

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AKSO	Ausgleichskasse des Kantons Solothurn
BFS	Bundesamt für Statistik
BVM	Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs
EF	Einelternfamilien
EFB	Einkommensfreibetrag
EL	Ergänzungsleistungen
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
FamEL	Ergänzungsleistungen für Familien
FHNW	Fachhochschule Nordwestschweiz
IPV	Individuelle Prämienverbilligung
IV	Invalidenversicherung
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
KVV	Verordnung über die Krankenversicherung
RRB	Regierungsratsbeschluss
SGB	Schweizerische Gesundheitsbefragung
SILC	Statistics on Income and Living Conditions (Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen der Haushalte in der Schweiz)
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
UNICEF	United Nations Children's Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)
ZF	Zweielternfamilien

1 Einleitung

Als einer der ersten Kantone in der Schweiz hat Solothurn per 1. Januar 2010 Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) eingeführt. Die neue Massnahme zur Bekämpfung von Familienarmut zielt insbesondere auf eine finanzielle Besserstellung von Working Poor-Familien ab, deren jüngstes Kind weniger als 6 Jahre alt ist. Die Laufzeit der FamEL ist auf 5 Jahre – bis Ende 2014 – befristet. Damit der Gesetzgeber aufgrund fundierter Informationen entscheiden kann, ob die FamEL ab 2015 weitergeführt, erweitert oder beendet werden sollen, hat er eine Evaluation in Auftrag gegeben.

Mit Beschluss vom Februar 2011 (RRB 2011/220) hat der Regierungsrat, vertreten durch das Department des Innern, die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) beauftragt, diese Evaluation in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) durchzuführen.

Die Evaluation verfolgt zwei Ziele. Einerseits wird geprüft, ob die zentralen Zielsetzungen der FamEL erreicht werden. Im Vordergrund steht die Frage, ob die Ablösung von der Sozialhilfe gelingt und ob über die Erhöhung des frei verfügbaren Einkommens Armut überwunden werden kann. Andererseits erfordert die Neuartigkeit des Leistungssystems auch eine formative Ausrichtung der Evaluation, um mögliche Problematiken des Modells und des Vollzugs sowie Optimierungsmöglichkeiten aufzeigen zu können. Es wird dargelegt, wie das neue Leistungssystem tatsächlich umgesetzt, wie über Gesuche entschieden und von welchen Familien die Leistung in Anspruch genommen wird.

Um die Fragestellungen aus verschiedenen Perspektiven beleuchten zu können, werden unterschiedliche Forschungsmethoden kombiniert und verschiedene Datenquellen verwendet. Einerseits werden die Daten der leistungsbeziehenden Familien, wie sie von der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn erfasst werden, ausgewertet. Die Resultate werden erweitert und vertieft durch eine schriftliche Befragung aller Leistungsbeziehenden, um ein umfassendes Bild zur Lebenssituation der beziehenden Familien präsentieren zu können. Andererseits werden theoretische Simulationen des Solothurner Modells der FamEL vorgenommen, um die Einbindung der FamEL ins Gesamtsystem der Bedarfsleistungen zu prüfen und systembedingte Schwelleneffekte oder ungenügende Erwerbsanreize identifizieren zu können. Eine Analyse der Sozialhilfedossiers gibt ausserdem Aufschluss über die Schnittstellen zur Sozialhilfe.

Der vorliegende Schlussbericht umfasst die ersten vier Jahre der Implementierung des neuen Leistungssystems (2010 bis 2013).¹ Damit ist auch die Phase der Einführung der Ergänzungsleistungen für Familien mit eingeschlossen, die in einem unveröffentlichten Zwischenbericht (Baumgartner/Ehrler/Gautschi 2013) bereits untersucht und beschrieben wurde. Im Rahmen des Sozialberichts 2013 des Kantons Solothurn sind Auszüge dieses Zwischenberichts und somit erste Evaluationsergebnisse bereits publiziert worden (vgl. Baumgartner/Baur/Dittmann/Sommerfeld 2013: 488ff.). An verschiedenen Stellen wird im Folgenden auf diese beiden Quellen Bezug genommen.

Der vorliegende Schlussbericht ist in sechs Teile gegliedert. Kapitel 2 steckt den Rahmen der Evaluation ab, indem empirische Grundlagen zur Familienarmut präsentiert und Begrifflichkeiten geklärt werden. Kapitel 3 befasst sich mit den politischen Diskussionen und Entwicklungen rund um die FamEL auf nationaler und kantonaler Ebene, stellt das Solothurner Modell vor und setzt dieses in Bezug zu ande-

¹ Die Realisierung dieser Evaluation wäre ohne die Unterstützung von verschiedenen Personen und Stellen nicht möglich gewesen. Wir möchten uns an dieser Stelle ganz herzlich dafür bedanken und insbesondere folgende Personen und Stellen erwähnen: Frau Monika Jarrouse, Herr Raphael Gavilano, Herr Urs Beer und Herr Mike Amrein, Ausgleichskasse des Kantons Solothurn; Herr Reto Steffen, Frau Fabienne von Büren, Herr Roman Werthmüller, Fachstelle Sozialhilfe, Amt für soziale Sicherheit des Kantons Solothurn; Herr Alessandro Ferrara, Herr Bruno Tiefenthaler, IGS GmbH – Informatikgesellschaft für Sozialversicherungen, St. Gallen; Herr Stefan Müller, Finanzdepartement des Kantons Solothurn und Herr Alex Nussbaumer, Soziale Dienste Solothurn. Für die Erfassung der Fragebogen bedanken wir uns bei Herrn Janick Rüegger und Frau Ruth Guex.

ren kantonalen Modellen. Kapitel 4 nimmt eine Ausdifferenzierung der Fragestellungen vor und gibt einen detaillierten Überblick über die angewandte Methodik und die verschiedenen Datenquellen, die dieser Evaluation zu Grunde gelegt wurden. Kapitel 5 diskutiert die Ergebnisse entlang von sechs Themenbereichen. Die zwei ersten Bereiche präsentieren die Resultate hinsichtlich Vollzug und Profil der Leistungsbeziehenden, während sich die folgenden drei Bereiche mit der Wirkung auf die finanzielle Situation und die Erwerbsanreize sowie die Lebenssituation der Leistungsbeziehenden auseinandersetzen. Ein letzter Bereich thematisiert die Schnittstelle zwischen FamEL und Sozialhilfe. Schliesslich fasst Kapitel 6 alle Ergebnisse zusammen und leitet Schlussfolgerungen ab.

2 Begriffliche und empirische Grundlagen zur Familienarmut

Das Thema der Familienarmut ist vielschichtig und begrifflich unterschiedlich fassbar. Es lassen sich verschiedene Definitionen von Armut damit verknüpfen wie auch unterschiedliche Vorgehensweisen zur Messung des Phänomens Armut anwenden. Als Ausgangspunkt für die vorliegende Evaluation ist daher eine Klärung des Begriffs wie auch von Messkonzepten zu Armut angezeigt (Abschnitte 2.1 und 2.2).

Davon ausgehend ist das Phänomen der Familienarmut empirisch auszuloten, das heisst, es wird versucht, Aussagen über Ausmass, Formen und Betroffene von Familienarmut auf Basis vorhandener statistischer Daten zu treffen. Es stehen hierbei die gesamtschweizerische Situation und – nach Möglichkeit – der Kanton Solothurn und damit das potentielle Zielpublikum der Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) im Vordergrund (Abschnitt 2.3).

Abschliessend werden in diesem einführenden Kapitel auch die Massnahmen zur Bekämpfung von Familienarmut diskutiert. Die FamEL sind hierbei nur eine mögliche Massnahme aus einem Bündel möglicher, auch nicht-finanzieller Instrumente (Abschnitt 2.4).

2.1 Definitionen von Armut

FamEL sind ein Mittel, um die Armut von Familien zu bekämpfen. Der Erfolg dieser Massnahme muss sich daher daran bemessen lassen, wie weit Armut vermieden oder reduziert werden kann. Bei diesem Anspruch stellt sich unmittelbar die Frage, wie Armut zu definieren ist bzw. wer als armutsbetroffene Familie und damit Adressatin dieses Leistungssystems gilt.

Die Definition von Armut ist kein einfaches Unterfangen, denn es bestehen in der Sozialstatistik, im wissenschaftlichen Diskurs wie auch in der sozialpolitischen Diskussion unterschiedliche Begrifflichkeiten. Diese verschiedenen Zugänge lassen sich dahingehend unterscheiden, wie weit eine absolute oder eine relative Armutsdefinition zugrunde gelegt wird. Armut absolut zu fassen heisst, ein Existenzminimum zu definieren, dessen Unterschreiten mit Armut gleichgesetzt wird. Die Grenze kann sich hierbei am physisch Existenziellen bzw. an existenziellen Bedürfnissen (nach Wohnung, Essen, Kleidung usw.) ausrichten: „Arm ist, wer nicht über die Dinge verfügt, die zum Überleben notwendig sind.“ (Lessmann 2011: 23).

Eine relative Armutsdefinition löst sich vom Bezug auf existenzielle Bedürfnisse und erlaubt die Berücksichtigung der gesellschaftlichen Wohlstandsentwicklung in einem bestimmten Kontext. Von Armut ist jemand dann betroffen, wenn ein bestimmtes sozio-kulturelles Existenzminimum unterschritten wird, das ort-, zeit- und kontextabhängig zu definieren ist. Die Armutsgrenze ist damit nicht absolut zu ziehen, sondern hängt folglich vom jeweiligen historisch gegebenen und regionalen Wohlstandsniveau einer Gesellschaft ab.²

Für die vorliegende Arbeit orientieren wir uns zunächst an einem relativen Verständnis von Armut, nämlich an der Armutsdefinition der Europäischen Gemeinschaft von 1982 (zit. nach Bundesrat 2010: 15):

Personen, Familien und Gruppen sind arm, wenn sie über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die im jeweiligen Land als Minimum annehmbar ist.

² Mit beiden Zugängen lässt sich Armut objektiv messen, indem eine bestimmte Lebenssituation von Personen mit den jeweiligen Definitionsmerkmalen verglichen wird (objektive Armutsdefinition). Ein alternativer Zugang wäre, die subjektive Sichtweise der Betroffenen bzw. subjektive Massstäbe einzubeziehen, was eine ausreichende Ressourcenausstattung darstellt.

Diese Definition macht die relative Bestimmung von Armut deutlich, bedarf jedoch einer Konkretisierung des jeweiligen „Minimums“. Diese Konkretisierung erfolgt im Rahmen der Messung der Armut. Wir werden hierbei verschiedene Zugänge, wie sie in der Sozialstatistik Anwendung finden, berücksichtigen und diese im folgenden Abschnitt 2.2.1 erläutern.

Für die vorliegende Evaluation arbeiten wir mit einer konkreten Armutsdefinition, wie sie von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) vorgeschlagen wird:

„Armut als relatives Phänomen bezeichnet Unterversorgung in wichtigen Lebensbereichen wie Wohnen, Ernährung, Gesundheit, Bildung, Arbeit und sozialen Kontakten. Bedürftigkeit besteht, wenn ein Haushalt die notwendigen Ressourcen für die Lebenshaltung nicht selbst aufbringen kann bzw. wenn das Haushaltseinkommen nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge und der Steuern unter dem sozialen Existenzminimum liegt.“ (SKOS 2013)

Die Bestimmung des sozialen Existenzminimums ergibt sich aus der entsprechenden Definition, wie sie in den Richtlinien der SKOS festgelegt ist. Die Armutsgrenze (materielle Grundsicherung) berechnet sich aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt, den Kosten für die Miete sowie den Kosten für die Krankenkassenprämien. Auf Grundlage von Durchschnittswerten resultieren für das Jahr 2010³ folgende Armutsgrenzen (siehe Tabelle 1), wobei der Einzelfall aufgrund von regionalen und fallspezifischen Unterschieden stark von diesen Durchschnittswerten abweichen kann:

Tabelle 1 Armutsgrenzen gemäss SKOS, Schweiz 2010

Haushaltstyp	Durchschnittliche Armutsgrenze (Franken pro Monat)
Einzelperson	2'450
2 Erwachsene ohne Kinder	3'500
Einelternefamilie mit 1 Kind	3'450
2 Erwachsene mit 2 Kindern	4'600

Quelle: SKOS 2013: 4

Mit diesem Vorgehen wird die Armutsbetroffenheit mit der materiellen Ressourcenlage verknüpft und damit als relative Einkommensarmut konzipiert. Das Armutsverständnis in dieser Arbeit bleibt jedoch grundsätzlich breiter und mehrdimensional angelegt. Auf die Mehrdimensionalität von Armut gehen wir im Abschnitt 2.2.2 ausführlicher ein.

2.2 Konzepte zur Messung der Armut

Die vorliegende Evaluation nimmt Bezug auf bestehende Statistiken zur Armut in der Schweiz. In einem ersten Schritt sind daher die zugrundeliegenden Armutsdefinitionen zu benennen. Weiterreichende Konzeptualisierungen von Armut, namentlich das Konzept der Lebenslage und der Capability-Ansatz, werden in Abschnitt 2.2.2 erläutert.

2.2.1 Armutsdefinitionen und Datenquellen in der Sozialstatistik

Daten zum Ausmass der Armutsbetroffenheit in der Schweiz stammen aus Bevölkerungsbefragungen, welche das Bundesamt für Statistik (BFS) durchführt (vgl. BFS 2013c). Dabei sind insbesondere die Definitionen zu Armut, Armutsgefährdung und Armut von Erwerbstätigen (Working Poor) von Relevanz:

³ Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2010. Dies gilt auch für den zugrundeliegenden Grundbedarf gemäss SKOS. Der Grundbedarf ist 2013 bei allen Haushaltstypen leicht höher (z.B. für eine Einzelperson 2013 986 Franken gegenüber 960 Franken 2010; vgl. SKOS 2013)

Armutsdefinition BFS

Zur Messung der Armut in der Schweiz wird eine Armutsgrenze in Höhe des sozialen Existenzminimums verwendet. Als arm gelten demnach Personen, die nicht über die Mittel verfügen, um die für ein gesellschaftlich integriertes Leben notwendigen Güter und Dienstleistungen zu erwerben. Die Armutsgrenze orientiert sich an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).⁴ Die Armutsquote entspricht dem prozentualen Anteil der armen Personen an der gesamten Bevölkerung. Eine Person gilt als arm, wenn sie in einem Haushalt lebt, dessen verfügbares Haushaltseinkommen unter der Armutsgrenze liegt.⁵

Diese Armutsdefinition findet insbesondere bei der Auswertung der umfassendsten Datenquelle zu Armut, bei SILC (Statistics on Income and Living Conditions)⁶, Anwendung.

Armut von Erwerbstätigen BFS

Eine besondere Gruppe von Armutsbetroffenen stellen die Working Poor dar. Es handelt sich hierbei um erwerbstätige Personen, die trotz Erwerbseinkommen unterhalb der Armutsgrenze leben. Die Definition des Konzepts von Working Poor erfährt 2012 eine Überarbeitung und wird neu als Armut von Erwerbstätigen auf Basis der Daten von SILC analysiert. Als Erwerbstätige gelten Personen ab 18 Jahren, die im Vorjahr der Erhebung während mindestens der Hälfte der Monate einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit nachgingen (als häufigster Erwerbsstatus). Die Grundgesamtheit von Analysen zur Armutsbetroffenheit von Erwerbstätigen bilden alle Personen ab 18 Jahren in Schweizer Privathaushalten. Die Armutsbetroffenheit bezieht sich auf die oben eingeführte Definition von Armut gemäss BFS (siehe oben, Fussnote 5).

Das BFS arbeitet mit einem weiteren Konzept in der Armutsstatistik, nämlich mit der Armutsgefährdung:

Armutsgefährdung BFS

Die Armutsgefährdungsschwelle wird von der Europäischen Union bei 60% des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens⁷ angesetzt. Armutsgefährdet zu sein bedeutet demnach, ein deutlich tieferes Einkommen als die Gesamtbevölkerung zu haben und somit ebenfalls dem Risiko des sozialen Ausschlusses ausgesetzt zu sein. Im Jahr 2011 liegt die Armutsgefährdungsschwelle für einen Einpersonenhaushalt bei 29'400 Franken pro Jahr (vgl. BFS 2013a: 3). Gesamtschweizerisch verfügen 14.3% der Bevölkerung der Schweiz über ein Äquivalenzeinkommen unterhalb dieser Grenze (vgl. BFS 2013a: 3). Die Armutsgefährdungsquote entspricht dem prozentualen Anteil der armutsgefährdeten Personen an der gesamten Bevölkerung.

⁴ Die Armutsgrenze des BFS besteht aus einem Pauschalbetrag für den Lebensunterhalt, den individuellen Wohnkosten sowie monatlich 100 Franken pro Person ab 16 Jahren für weitere Auslagen (vgl. BFS 2013c). Im Jahr 2011 lag die Armutsgrenze für Einzelpersonen bei 2200 Franken und bei Familien mit 2 Elternteilen und 2 Kindern (unter 14 Jahren) bei 4050 Franken pro Monat (vgl. BFS 2013a). Damit weist die Armutsgrenze gemäss BFS einen tieferen Frankenbetrag aus als die Armutsgrenze gemäss SKOS, wie sie in Abschnitt 2.1 eingeführt worden ist. Zur Diskussion der Differenz, siehe SKOS 2013.

⁵ Siehe Glossar des BFS (URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/11/def.html> [Zugriffsdatum: 3. September 2012])

⁶ SILC ist die Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen der Haushalte in der Schweiz. Ziel der Erhebung ist die Untersuchung der Armut, der sozialen Ausgrenzung und der Lebensbedingungen anhand europäisch vergleichbarer Indikatoren. SILC wird einmal jährlich mit telefonischen Interviews bei rund 7'000 Haushalten mit ca. 17'000 Personen durchgeführt. Grundgesamtheit ist die ständige Wohnbevölkerung in Privathaushalten.

⁷ Das Äquivalenzeinkommen wird ausgehend vom Haushaltseinkommen berechnet. Um den Unterschieden in Bezug auf Haushaltsgrösse und -zusammensetzung Rechnung zu tragen, wird das Haushaltseinkommen auf einen Einpersonenhaushalt umgerechnet, das heisst durch die dem Haushalt entsprechende „Äquivalenzgrösse“ dividiert. Diese wird ermittelt, indem die einzelnen Personen des Haushalts gewichtet werden: Die erste erwachsene Person z.B. mit 1.0, die zweite und jede weitere im Alter von 14 Jahren und mehr mit 0.5 sowie jedes Kind unter 14 Jahren mit 0.3. Die „Äquivalenzgrösse“ ergibt sich aus der Summe dieser Gewichte

(Quelle: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/11/def.html> [Zugriffsdatum: 3. September 2012]).

2.2.2 Lebenslagenansatz und Capability-Ansatz

Die Gleichsetzung von Armut mit einem Mangel an finanziellen Mitteln vernachlässigt, dass Armut auch Einschränkungen in weiteren Lebensbereichen bedeutet (vgl. Gärtner 2012: 99).⁸ Armut äussert sich entsprechend in spezifischen, mehrfach belasteten Lebenssituationen. Die Berücksichtigung dieser Mehrdimensionalität von Armut bedingt, über eine Gleichsetzung von Armut mit mangelnden finanziellen Ressourcen (Ressourcenansatz) hinauszugehen. Diesen Anspruch vermögen der Lebenslagenansatz sowie der Capability-Ansatz einzulösen.

Lebenslagenansatz

Der Lebenslagenansatz wird in der aktuellen Literatur häufig mit den Arbeiten von Gerhard Weisser verknüpft, der den Lebenslagenansatz in der Nachkriegszeit aufgenommen hat (vgl. Voges et al. 2003: 37). Er definiert „Lebenslage“ als den „Spielraum, den einem Menschen (einer Gruppe von Menschen) die äusseren Umstände nachhaltig für die Befriedigung der Interessen bieten, die den Sinn seines Lebens bestimmen“ (vgl. Weisser 1956., zit. nach Engels 2008: 643). Diese Bestimmung konzeptualisiert die Lebenslage als Konfiguration objektiver Handlungsbedingungen. Nahnsen (1975, 145ff.) knüpft hier an und hat fünf für das menschliche Handeln grundlegende Einzelspielräume definiert: Versorgungs- und Einkommenspielraum, Kontakt- und Kooperationsspielraum, Lern- und Erfahrungsspielraum, Disposition- und Partizipationsspielraum sowie Regenerations- und Mussenspielraum).

In der Armutsforschung hat der Lebenslagenansatz als Basis für eine mehrdimensionale Messung von Armut breite Verwendung gefunden. Er erlaubt die Beschreibung und Analyse von Einschränkungen und Benachteiligungen jenseits von materiellen Ressourcen und damit die Berücksichtigung von immateriellen Ressourcen.⁹ Auch das subjektive Wohlbefinden oder die Lebenszufriedenheit als subjektive Grössen finden darin Anwendung (vgl. Voges et al. 2003: 49).

Der Ansatz erlaubt die Analyse der möglichen Interdependenz verschiedener Lebensbereiche sowie Vergleiche von objektiven Bedingungen und subjektiven Einschätzungen. In den Blick kommen dabei nicht nur Zustände erreichter Lebensqualität, sondern die sozialen Voraussetzungen des Handelns, die gemäss Weisser Handlungsspielräume begrenzen können (vgl. Engels 2008: 645).

Capability-Ansatz

Der Capability-Ansatz bzw. das Konzept der Verwirklichungschancen geht auf den Nobelpreisträger Amartya Sen zurück.

Der Ansatz ist der Versuch, den Wohlstand in einer Gesellschaft jenseits von Einkommen und damit einer eindimensionalen Grösse messbar zu machen. Das Konzept berücksichtigt die individuellen Ressourcen und Fähigkeiten, die es braucht, um aus bestimmten Gütern und Gelegenheiten auch einen bestimmten Lebensstandard zu realisieren. Eine besondere Bedeutung erlangt hier die Wahlfreiheit, welche für das Wohlergehen als bedeutsam konzipiert wird. Ein zentraler Begriff ist hierbei jener der Verwirklichungschancen. Verwirklichungschancen sind das Potenzial an realisierbaren Lebensentwürfen, deren Umsetzung letztlich Ausdruck der individuellen Freiheit ist.

Es sind gemäss diesem Konzept zwei Bestimmungsfaktoren, die Verwirklichungschancen ermöglichen. Die Eröffnung von Verwirklichungschancen ist bestimmt durch individuelle Potenziale und instrumentelle Freiheiten, d.h. gesellschaftlich bedingte Chancen. Die Menge der Verwirklichungsmöglichkeiten umfasst letztlich all das, was ein Mensch zu tun oder zu sein imstande ist (vgl. Lessmann 2007: 137).

⁸ Z.B. zum Zusammenhang von Einkommen und Gesundheit, siehe BFS 2011b: 50ff.

⁹ Zu den weiteren einbezogenen Lebensbereichen zählen etwa die Wohnsituation, Bildung oder Gesundheit. Es bieten sich damit verschiedene Konzeptualisierungen an, die sich etwa in unterschiedlichen Schwellen der Unterversorgung in einzelnen Lebensbereichen oder in der Zahl der von einer Unterversorgung betroffenen Lebensbereiche unterscheiden.

Für die Armutsforschung ist die Berücksichtigung der Wahlfreiheit eine erhebliche Herausforderung, da sie an Verwirklichungschancen festgemacht ist, die aber grundsätzlich nicht beobachtbar sind (vgl. Sen 1992: 52)

Es liegen verschiedene Studien und Berichte vor, welche die Nutzung des Konzepts für die Armuts- bzw. Sozialberichterstattung diskutieren und umsetzen (z.B. Lessmann 2011; Lessmann 2007; Arndt et al. 2006). Sie verdeutlichen die Mehrdimensionalität des Konzepts.

In der vorliegenden Studie haben wir uns am Lebenslagen- bzw. am Capability-Ansatz orientiert, ohne jedoch die Konzepte systematisch und vollständig nutzbar zu machen. Wir haben einerseits versucht, im Rahmen des empirischen Vorgehens (siehe Abschnitt 4.3.2) die Multidimensionalität von Armut zu berücksichtigen. Verschiedene Lebensbereiche wurden in die Untersuchung einbezogen, um das Zusammenspiel von finanziellen Ressourcen und weiteren Lebensbereichen beschreiben zu können. Andererseits haben wir einzelne, ausgewählte Elemente einer Operationalisierung des Capability-Ansatzes im Rahmen unserer Erhebungen aufgenommen, um auch den Zugewinn an Wahlfreiheiten bei Beziehenden von FamEL sichtbar zu machen.¹⁰

2.3 Daten zur Familienarmut in der Schweiz und im Kanton Solothurn

In diesem Abschnitt soll das Ausmass der Familienarmut beziffert werden. Die Aussagemöglichkeiten sind durch die bestehenden statistischen Daten gegeben, wodurch relativ wenige Aussagen zur spezifischen Situation im Kanton Solothurn möglich sind.

2.3.1 Einkommenssituation von Familien

Für den Kanton Solothurn lassen sich keine aktuellen nach Haushaltsform differenzierten Einkommenswerte ausweisen. Es sind Daten auf Ebene Grossregion verfügbar: Der Kanton Solothurn gehört zur Grossregion „Espace Mittelland“¹¹, die im Jahr 2010 im Vergleich zur Gesamtschweiz (3'964 Franken) mit 3'688 Franken ein unterdurchschnittliches medianes verfügbares Äquivalenzeinkommen pro Monat aufweist (vgl. Baumgartner/Baur/Dittmann/Sommerfeld 2013: 263).¹²

Das mediane verfügbare Äquivalenzeinkommen unterscheidet sich erheblich zwischen den Haushaltsformen, wie gesamtschweizerische Daten zeigen: Bei Haushalten mit Kindern beträgt 2010 das mediane Äquivalenzeinkommen pro Jahr 43'014 Franken, während Haushalte ohne Kinder über 53'270 Franken als medianes Äquivalenzeinkommen verfügen. Innerhalb der Gruppe der Haushalte mit Kindern haben Einelternfamilien mit Kind(ern) mit 35'720 Franken ein wesentlich geringeres Einkommen als Zwei-Eltern-Haushalte mit 2 Kindern, die jährlich über ein Äquivalenzeinkommen von 44'236 Franken (Median) verfügen (Angaben auf Basis von SILC, vgl. Zwischenbericht, Baumgartner/Ehrler/Gautschi 2013, Anhang 1).

Die Einkommenssituation von Familien im Kanton Solothurn lässt sich zumindest aufgrund der Steuerstatistik des Jahres 2010 annäherungsweise beschreiben. Es liegen Daten zu Familienkonstellationen vor, die aufgrund des Alters der Kinder zu möglichen anspruchsberechtigten Familien für die FamEL zählen. Es werden Daten von Ein- sowie Zweielternfamilien mit einem Kind unter 3 Jahren bzw. mit

¹⁰ Siehe hierzu den Abschnitt 4.3.2.

¹¹ Zur Grossregion "Espace Mittelland" gehören auch die Kantone Bern, Neuenburg, Jura und Freiburg.

¹² Die Grenzen des Vertrauensintervall liegen mit 95%-Wahrscheinlichkeit bei +/-66 (Schweiz) bzw. +/-143 (Espace Mittelland) Franken.

einem Kind unter 6 Jahren einbezogen. Grundlage bildet das Jahreseinkommen, wie es im Jahr 2010 zur Ermittlung der kantonalen Staatssteuer erfasst ist.¹³

Bei Einelternfamilien mit mind. einem Kind unter 3 Jahren verfügen 14.7% der Familien über ein Einkommen, das höher als 70'000 Franken liegt. Die grosse Mehrheit der Familien - rund 643 Familien im Jahr 2010 im Kanton Solothurn - weist ein tieferes Einkommen auf. Bei Zweielternfamilien liegt bei 81.6% der Familien das Einkommen über 70'000 Franken. Es sind 824 Familien, deren Einkommen unterhalb dieser Grenze liegt (siehe Tabelle 2).

Legt man die Altersgrenze des jüngsten Kindes bei 6 Jahren fest, dann verfügen 86.1% der Einelternfamilien über Einkünfte von weniger als 70'000 Franken. Dies entspricht 1'084 Familien im Jahr 2010 im Kanton Solothurn. Bei Zweielternfamilien ist der Anteil der Familien, die unterhalb dieser Grenze liegen, mit 16.9% wesentlich geringer (dies entspricht 1'246 Familien im Kanton Solothurn).¹⁴ Die Tabelle 2 zeigt die Verteilung des Einkommens für diese verschiedenen Haushaltsformen.

Tabelle 2 Verteilung der Jahreseinkommen nach Haushaltsform, Solothurn 2010

Einkommen	Einelternfamilien		Zweielternfamilien	
	Kinder bis 3 Jahre	Kinder bis 6 Jahre	Kinder bis 3 Jahre	Kinder bis 6 Jahre
bis 25'000	26.9%	26.9%	1.3%	1.3%
25'001 - 50'000	36.9%	37.8%	4.7%	4.3%
50'001 - 70'000	21.5%	21.4%	12.4%	11.3%
70'001 oder mehr	14.7%	13.9%	81.6%	83.1%
Total absolut	754	1259	4480	7360

Quelle: Steuerstatistik Kanton Solothurn, 2010

2.3.2 Armutsbetroffenheit und Armutsgefährdung von Familien

Die Zahl der armutsbetroffenen Familien lässt sich auf Basis der SILC-Befragung für das Jahr 2011 sowie auf Grundlage der Armutsdefinition des BFS (siehe Abschnitt 2.2.1) ausweisen.¹⁵ Bemessen nach diesem Konzept sind 2011 7.6% der Schweizer Bevölkerung¹⁶ oder rund 582'000 Personen von Armut betroffen. Im Vergleich zu 2008 ist die Armutsquote in der Schweiz damit tendenziell eher zurückgegangen (2008: 9.1%; vgl. BFS 2012: 5).

Die Armutsbetroffenheit variiert nach Haushaltsform und zeigt bei Familienhaushalten unterschiedliche Armutsquoten (siehe Tabelle 3). Zunächst ist festzustellen, dass Haushalte mit Kindern mit einer Armutsquote von 5.9%¹⁷ insgesamt unterdurchschnittlich von Armut betroffen sind (vgl. BFS 2013a). Allerdings zählen Alleinerziehende bzw. Einelternfamilien mit Kindern mit einer Armutsquote von 21.9% zu den am stärksten betroffenen Gruppen.¹⁸ Auch Haushalte mit zwei Erwachsenen und drei oder mehr Kindern sind mit einer Armutsquote von 8.6% im Vergleich zur Gesamtbevölkerung überdurchschnittlich stark betroffen.^{19 20}

¹³ Es handelt sich um das Total der Einkünfte gemäss Steuererklärung. Zu den Einkünften zählen alle Arten von Einkommen, wie insbesondere Erwerbseinkommen, Renten, Taggelder, Erträge aus Vermögen, Unterhaltsbeiträge.

¹⁴ Zu weiteren Daten zur Einkommenssituation von Familien im Kanton Solothurn auf Basis von Steuerdaten, siehe Baumgartner/Baur/Dittmann/Sommerfeld 2013: 473ff.

¹⁵ Siehe oben, Abschnitt 2.2.1.

¹⁶ Das Vertrauensintervall mit 95%-Wahrscheinlichkeit beträgt +/- 0.7.

¹⁷ Das Vertrauensintervall mit 95%-Wahrscheinlichkeit beträgt +/- 1.2.

¹⁸ Das Vertrauensintervall mit 95%-Wahrscheinlichkeit beträgt +/- 5.3.

¹⁹ Das Vertrauensintervall mit 95%-Wahrscheinlichkeit beträgt +/-4.2.

²⁰ Laut einer UNICEF-Studie liegt die Kinderarmut in der Schweiz bei 8.1%. Diese Zahl ergibt sich, wenn die Armutsquote bei 50% des medianen Äquivalenzeinkommens gezogen wird. Damit nimmt die Schweiz einen Mittelfeldplatz unter 35 untersuchten Ländern ein (vgl. UNICEF – Innocenti Research Centre 2012).

Für den Kanton Solothurn lässt sich auf Basis der Daten aus SILC keine kantonal spezifische Armutsquote berechnen. Die Grossregion "Espace Mittelland", welcher der Kanton Solothurn zugeordnet ist, weist jedoch eine im Vergleich zur gesamten Schweiz erhöhte Armutsquote von 9.2% auf.²¹ Dieser Wert dürfte die Armutsituation für den Kanton Solothurn jedoch eher leicht überschätzen.²²

Tabelle 3 Armutsquote und Armutsgefährdungsquote nach Haushaltsform, Schweiz 2011

	Armutsquote		Armutsgefährdungsquote	
	in%	+/- [1]	in%	+/- [1]
Gesamtbevölkerung	7.6	0.7	14.3	1.0
Haushalte ohne Kinder	9.2	0.9	13.2	1.0
Haushalte mit Kindern [5]	5.9	1.2	15.5	1.7
Einelternfamilie mit Kind(ern)	21.9	5.3	31.7	8.1
2 Erwachsene mit 1 Kind	4.9	2.4	10.7	2.3
2 Erwachsene mit 2 Kindern	3.5	1.6	11.6	2.5
2 Erwachsene mit 3 oder mehr Kindern	8.6	4.2	25.7	6.5
Übrige Haushalte mit Kindern	4.1	3.0	15.1	4.1

Quelle: SILC 2011

[1] Grenzen des 95%-Vertrauensintervalls

Armutsgefährdung

Die eher unterdurchschnittlich starke Armutsbetroffenheit von Zweielternfamilien bedarf ergänzender Informationen, indem das Konzept der Armutsgefährdung einbezogen wird. Die Armutsgefährdung bedeutet, über ein deutlich tieferes Einkommen als die Gesamtbevölkerung bzw. über weniger als 60% des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens der Bevölkerung zu verfügen (siehe oben, Abschnitt 2.2.1).

Im Jahr 2011 liegt die Armutsgefährdungsschwelle für einen Einpersonenhaushalt bei 2'450 Franken pro Monat bzw. 29'400 Franken pro Jahr. Gesamtschweizerisch verfügen 14.3% der Bevölkerung über ein Äquivalenzeinkommen unterhalb dieser Grenze (vgl. BFS 2013a: 3).

Die Armutsgefährdung ist stark von der familiären Situation abhängig (siehe Tabelle 3). Die grösste Armutsgefährdungsquote weisen 2011 mit 31.7% Einelternfamilien auf. Im Gegensatz zur Armutsbetroffenheit zählen auch kinderreiche Familien, d.h. Zweielternfamilien mit 3 und mehr Kindern, mit einer Quote von 25.7% zur Risikogruppe bezüglich Armutsgefährdung (vgl. BFS 2013a: 3). Umgekehrt sind Personen in Haushalten ohne Kinder im Vergleich zur Gesamtbevölkerung nicht überdurchschnittlich armutsgefährdet.

Armut von Erwerbstätigen

Gemäss den Auswertungen der SILC-Daten liegt die Armutsquote der Erwerbstätigen 2011 bei 3.7%.²³ Dies bedeutet gegenüber 2007 einen Rückgang (2007: 5.0%²⁴). Einzelne Familienformen sind beson-

²¹ Das Vertrauensintervall mit 95%-Wahrscheinlichkeit beträgt +/- 1.6. Im Jahr 2009 betrug die Armutsquote für diese Grossregion 9.7% (dies bei einem Vertrauensintervall mit 95%-Wahrscheinlichkeit von +/- 1.7).

²² Im Rahmen des Sozialberichts des Kantons Solothurn wurde für das Jahr 2010 die Armutsquote für den Kanton Solothurn auf 9% und damit leicht tiefer als die berechnete Armutsquote für die Grossregion Espace Mittelland (mit 10.4%) geschätzt. Es liess sich zeigen, dass der Kanton Solothurn im Vergleich zu den weiteren Kantonen im Espace Mittelland (Kantone Bern, Neuenburg, Jura und Freiburg) einen tieferen Bevölkerungsanteil mit einem geringen steuerbaren Einkommen aufweist und daher von einer geringeren Armutsquote ausgegangen werden kann (vgl. Baumgartner/Baur/Dittmann/Sommerfeld 2013: 265f.).

²³ Die Grenzen des Vertrauensintervalls liegen mit 95%-Wahrscheinlichkeit bei +/- 0.6 (vgl. BFS 2013b).

²⁴ Die Grenzen des Vertrauensintervalls liegen mit 95%-Wahrscheinlichkeit bei +/- 0.7.

ders stark von einer Working Poor-Problematik betroffen. Eine überdurchschnittlich hohe Working Poor Quote weisen besonders alleinerziehende Erwerbstätige bzw. Erwerbstätige in der Haushaltsform Ein- elternfamilie mit Kind(ern) mit 17.4% sowie erwerbstätige Paare mit drei oder mehr Kindern (5.1% der Erwerbstätigen) auf.²⁵ Die Working Poor-Problematik ist hingegen bei Haushalten mit zwei Elternteilen und einem Kind oder Zwei-Eltern-Konstellationen mit zwei Kindern nicht überdurchschnittlich stark (Quote von 3.2% bzw. 1.7% der Erwerbstätigen²⁶) ausgeprägt.²⁷

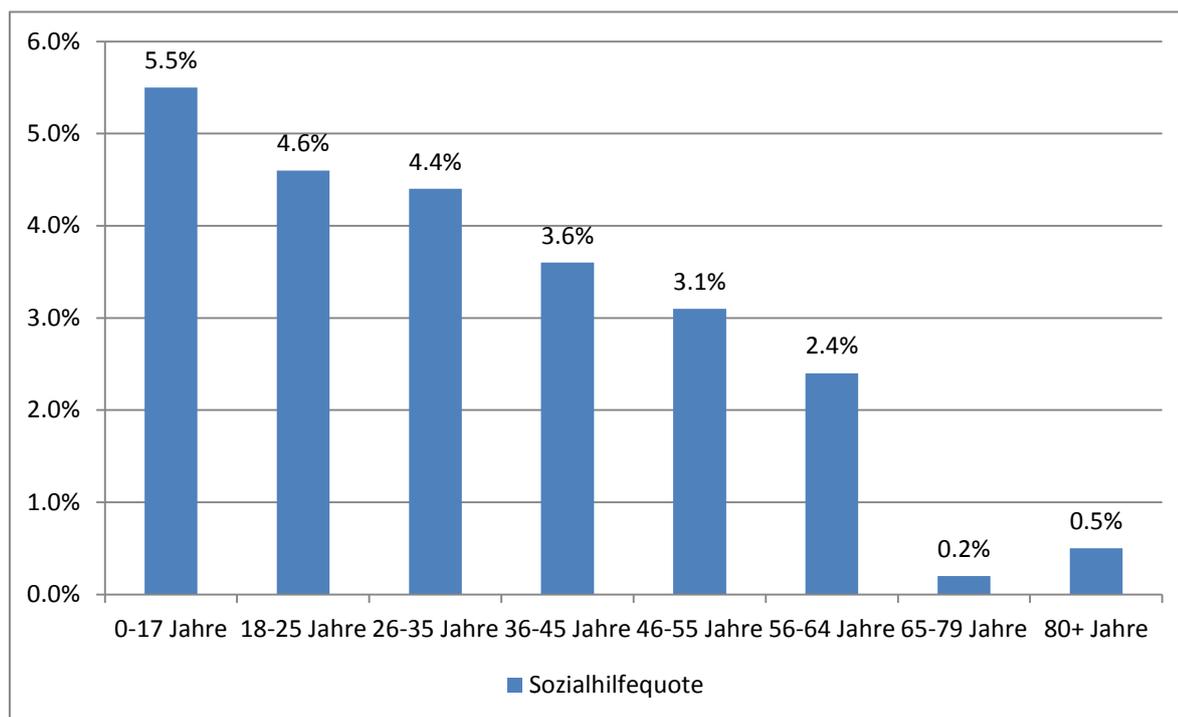
2.3.3 Familien in der Sozialhilfe

Die öffentliche Sozialhilfe bildet im System der sozialen Sicherheit in der Schweiz als bedarfsabhängige Leistung gleichsam ein letztes Auffangnetz bei finanziellen Notlagen (vgl. BFS 2011b: 76). Das Ausmass, wie stark bestimmte Personengruppen in der Sozialhilfe²⁸ vertreten sind, orientiert über die Tragfähigkeit vorgelagerter Sicherungssysteme bzw. über strukturelle Armutsrisiken und die Möglichkeiten zur selbstständigen Existenzsicherung für bestimmte Personengruppen.

Gesamtschweizerisch wurden 2012 in der Schweiz 250'333 Personen mit Sozialhilfe unterstützt, was einer Sozialhilfequote von 3.1 Prozent entspricht. Im Kanton Solothurn erhielten 2012 insgesamt 8'505 Personen wirtschaftliche Hilfe von der Sozialhilfe (Sozialhilfequote: 3.3%; vgl. BFS 2013d: 7).²⁹

Der Sozialhilfebezug variiert jedoch stark in Abhängigkeit des Alters, wie Abbildung 1 zeigt.

Abbildung 1 Sozialhilfequote nach Altersklasse, Kanton Solothurn 2012



Quelle: Sozialhilfestatistik Kanton Solothurn, 2012 (BFS 2013d)

Es wird deutlich, dass Kinder und Jugendliche (bis 17 Jahren) mit einer Sozialhilfequote von 5.5% überdurchschnittlich häufig in der Sozialhilfe vertreten sind. Beinahe so häufig ist der Bezug bei jungen

²⁵ Die Grenzen der Vertrauensintervalle liegen hierbei (mit 95%-Wahrscheinlichkeit) bei +/- 5.0 bzw. +/- 3.1.

²⁶ Die Grenzen der Vertrauensintervalle liegen mit 95%-Wahrscheinlichkeit bei +/- 2.1 bzw. +/- 1.0.

²⁷ Die Anteile an Working Poor-Haushalten lässt sich für den Kanton Solothurn nicht bestimmen.

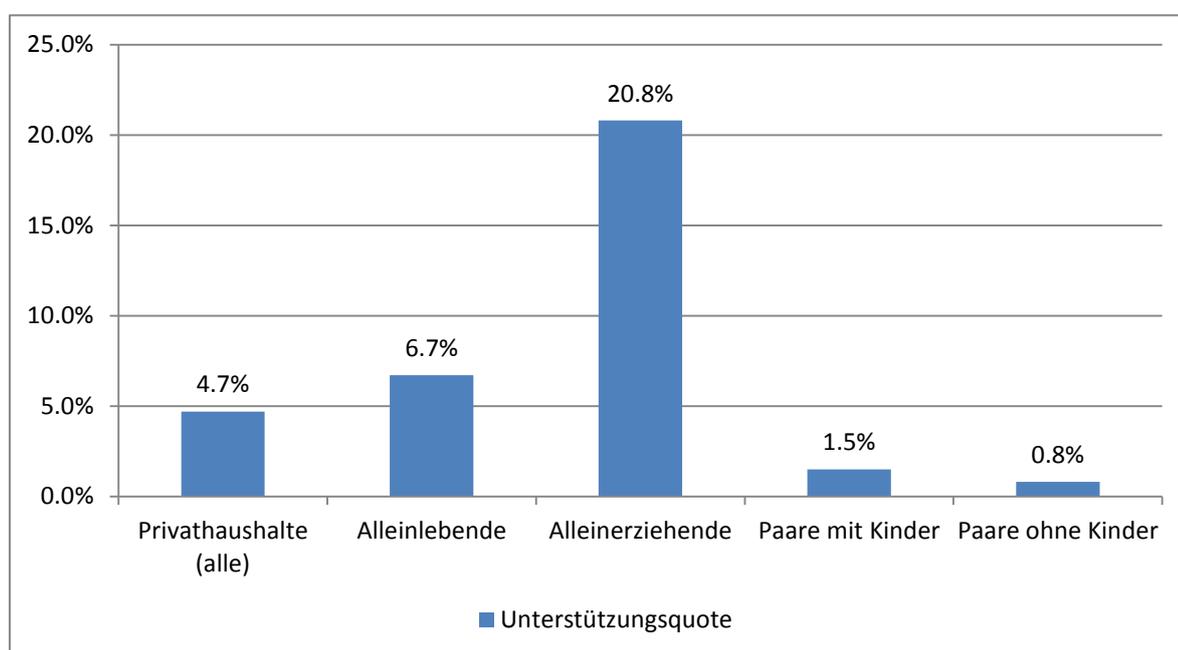
²⁸ Im Folgenden handelt es sich um die sogenannte Sozialhilfe im engeren Sinn bzw. wirtschaftliche Sozialhilfe

²⁹ Die Sozialhilfequote ist damit höher als in den Vorjahren: 2008: 2.5%; 2009: 2.8%; 2010: 3.0%; 2011: 3.2% (vgl. BFS 2011a: 9; BFS 2013d: 14).

Erwachsenen mit einer Sozialhilfequote von 4.6%, während mit zunehmendem Alter der Bezug von Sozialhilfe rückläufig wird. Damit bestätigt sich der gesamtschweizerische Befund, dass Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene zu den Risikogruppen in der Sozialhilfe zählen (vgl. BFS 2011b: 76f.).

Wie häufig Familien Sozialhilfe beziehen, lässt sich anhand der Haushaltsformen und der Unterstützungsquote³⁰ ermitteln (siehe Abbildung 2). Insgesamt werden 4.7% der Privathaushalte im Kanton Solothurn von der Sozialhilfe wirtschaftlich unterstützt. Deutlich häufiger beziehen Alleinerziehende Sozialhilfe, insgesamt 20.8% der entsprechenden Haushalte. Dabei variiert der Bezug nach der Zahl der Kinder: Alleinerziehende mit einem Kind weisen eine Unterstützungsquote von 23.8% auf, bei 2 Kindern und 3 oder mehr Kindern liegt dieser Wert leicht tiefer bei 15.9% bzw. 21.8% (vgl. BFS 2013d: 35).³¹ Paare mit einem oder mehreren Kindern weisen jedoch keine überdurchschnittliche Unterstützungsquote auf, denn insgesamt bezieht 1.5% dieser Haushalte wirtschaftliche Sozialhilfe.³² Die geringste Unterstützungsquote verzeichnen Paare ohne Kinder, denn diese Haushaltsform ist mit einer Quote von 0.8% in der Sozialhilfe vertreten.

Abbildung 2 Unterstützungsquote der Privathaushalte nach Fallstruktur, Kanton Solothurn 2012



Quelle: Sozialhilfestatistik Kanton Solothurn, 2012 (BFS 2013d)

Je nach Haushaltsstruktur trägt die Sozialhilfe einen unterschiedlich grossen Anteil zum Gesamteinkommen bei (vgl. BFS 2013d: 56). Über alle Fälle betrachtet deckte die Sozialhilfe im Jahr 2012 bei 41.5% der Fälle den gesamten Finanzbedarf ab, was einer Deckungsquote von 1.0 entspricht. Bei Familien ist dieser Anteil tiefer: Bei Paaren mit Kindern trifft es bei einem Drittel der Fälle (32.0%) zu, dass die Sozialhilfe den gesamten Existenzbedarf deckt. Bei Alleinerziehenden liegt dieser Anteil bei 17.3% (vgl. BFS 2013d: 56). Das deutet darauf hin, dass bei Einelternfamilien oft Erwerbseinkommen und Alimente (bzw. Alimentenbevorschussung) zu den Einkommensquellen zählen, welche jedoch den Bedarf an finanziellen Mitteln für den Haushalt nicht zu decken vermögen (vgl. BFS 2008: 48).

³⁰ Die Unterstützungsquote gemäss derzeit geltender Definition des Bundesamtes für Statistik entspricht dem Anteil der Fälle/Unterstützungseinheiten an den Privathaushalten gemäss Eidgenössischer Volkszählung 2000.

³¹ Es ist zu berücksichtigen, dass die Referenzgrössen zur Zahl der Haushalte auf der Volkszählung 2000 beruhen. Ein Wandel der Haushaltsformen kann zu Unter- oder Überschätzung der Unterstützungsquoten führen. Es ist daher aufgrund einer vermuteten Zunahme von Einpersonenhaushalten bzw. eines Rückgangs von Familien mit 3 oder mehr Kindern zu bedenken, dass die Quote bei Alleinerziehenden eher überschätzt, jene bei Familien mit 3 oder mehr Kindern eher unterschätzt wird (vgl. BFS 2008: 47)

³² Die Unterstützungsquote unterscheidet sich nach der Zahl der Kinder, sie liegt bei Paaren mit 1 Kind bei 1.8%, bei 2 Kindern bei 1.1% und bei 3 oder mehr Kindern bei 1.9% (vgl. BFS 2013d: 35).

Die Analyse der Einkommensquellen bei den Sozialhilfebeziehenden bestätigt diese Aussage: Bei Ein-Elternfamilien ist bei einem Anteil von 32.3% der Fälle ein Erwerbseinkommen vorhanden (in 8.2% der Fälle auch eine Alimentenbevorschussung). Bei Paaren mit Kindern zählt in 49.9% der Fälle (mindestens) eine Erwerbsperson mit einem entsprechenden Einkommen zur Unterstützungseinheit (vgl. BFS 2013d: 44).

2.4 Massnahmen zur Bekämpfung der Familienarmut

Die statistischen Daten zur Familienarmut in der Schweiz zeigen, dass das Phänomen der Armut zu Beginn des 21. Jahrhunderts keineswegs verschwunden ist. Auch wenn die Schweiz ein gut ausgebautes System der sozialen Sicherheit kennt, bleibt die Bekämpfung der Armut und im Besonderen auch der Familienarmut eine gesellschaftspolitische Herausforderung.

Dabei geht es aus sozialpolitischer Sicht um mehr als die Frage nach der materiellen Ressourcenlage von Familien. Denn Armut betrifft insbesondere auch Kinder und deren Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe (vgl. Caritas Schweiz 2012). Verschiedene Studien zeigen, dass Kinder und Jugendliche, die in prekären finanziellen Verhältnissen aufwachsen, in ihrer persönlichen und beruflichen Entwicklung beeinträchtigt werden (vgl. OECD 2011). Gesundheitliche Einschränkungen (vgl. Gärtner 2012: 102) wie auch schlechtere Schulerfolge³³ können die Folge sein (vgl. Bundesrat 2010: 24).

Familienarmut ist entsprechend nicht allein über die Verbesserung der finanziellen Situation von Haushalten mit Kindern zu bekämpfen. Unter dem Gesichtspunkt der Armutsprävention und damit zur Sicherung der Chancengleichheit für Kinder aus armutsbetroffenen Familien ist das Spektrum der Massnahmen zu erweitern (vgl. Bundesrat 2010: 25).

Im Rahmen der gesamtschweizerischen Strategie zur Armutsbekämpfung (vgl. Bundesrat 2010) werden folgende Bereiche bzw. Massnahmen zur Armutsprävention bei Kindern genannt:³⁴

- **Vorschulische und frühkindliche Bildung:** Angebote der frühen Förderung sind ein Schlüssel, um die Nachteile von Kindern aus armutsbetroffenen Familien und damit unterschiedliche Bildungsprozesse ausgleichen zu können. Verschiedene Angebote für Kinder oder auch für Eltern können hierzu einen Beitrag leisten: z.B. Angebote zur Förderung der Eltern in ihrer Erziehungskompetenz, spezifische Spielgruppenangebote.
- **Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung:** Die Förderung von Betreuungsangeboten kann einerseits einen Beitrag zur gezielten Unterstützung der kindlichen Entwicklung im Frühbereich leisten (vgl. SODK 2010a). Andererseits verbessert sie die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familienarbeit und damit die Optionen des Zugangs zur Erwerbsarbeit in bestimmten Familienkonstellationen (vgl. SODK 2010a).³⁵ Dies wird jedoch nur eingelöst, wenn die Tarifgestaltung der Nutzung dieser Angebote die Einkommenssituation der Familien berücksichtigt und damit der Zugang für sozial benachteiligte Familien erleichtert wird (vgl. Bundesrat 2010: 34).
- **Schulbereich:** Die Schule stellt einen zentralen Lern- und Bildungsort für Kinder und Jugendliche dar. Ein vordringliches Präventionsziel ist es hierbei, sozial benachteiligte Kinder bei ihrer schulischen Laufbahn zu unterstützen und damit die Abhängigkeit des Schulerfolgs von den familiären Voraussetzungen zu verringern (vgl. Bundesrat 2010: 36). Massnahmen können hierbei Unterstüt-

³³ PISA-Studien weisen einen Zusammenhang zwischen dem beruflichen Status der Eltern, ihrer Bildungsnähe sowie den kognitiven Fähigkeiten der fünfzehnjährigen Schülerinnen und Schülern nach (BFS 2007, zit. nach Bundesrat 2010: 28)

³⁴ Zur geplanten Umsetzung eines Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut; siehe Eidgenössisches Departement des Innern 2013.

³⁵ Ein Hauptgrund für Familienarmut liegt darin, dass die Möglichkeiten, einer Vollzeiterwerbstätigkeit nachzugehen, limitiert sein können, dies insbesondere bei Alleinerziehenden sowie bei Familien mit mehreren Kindern (vgl. Bundesrat 2010: 54ff.).

zungsangebote für betroffene Kinder (z.B. Aufgabenhilfe) sowie der Ausbau von Schulsozialarbeit mit einem Integrationsauftrag für sozial benachteiligte Kinder sein.

- **Freizeitbereich:** Ein weiteres Präventionsziel ist die Verbesserung des Zugangs zu Freizeitaktivitäten für von Armut betroffene Kinder (vgl. Bundesrat 2010: 38). Die Partizipation an organisierten Angeboten, die Förderung der offenen Kinder- und Jugendarbeit wie auch die bedarfsgerechte Ausgestaltung von Lebensräumen für Kinder und Jugendliche sind hier mögliche Massnahmen.

Angesichts der aktuellen Zahlen zur Armutsbetroffenheit und Armutsgefährdung in der Schweizer Bevölkerung (siehe oben Abschnitt 2.3) bedarf es jedoch auch Massnahmen, welche auf die finanzielle Lage von Familien abzielen.³⁶ Möglichkeiten bieten sich durch die Reduktion der finanziellen Belastungen sowie die Stärkung der finanziellen Ressourcen:

- **Reduktion der finanziellen Belastung:** Zur Reduktion der finanziellen Belastung von Familien tragen Massnahmen bei, welche die Zwangs- bzw. Haushaltsabgaben von Familien verringern. Für die öffentliche Hand bzw. die Sozialpolitik ist vor allem die Ausgestaltung der Familienbesteuerung ein wichtiger Zugriffspunkt, um die finanzielle Belastung von Familien beeinflussen zu können.³⁷ Dabei können unterschiedliche Elemente, die sich in der Berechnung der geschuldeten Steuerbeträge auswirken, variiert werden: Steuerfreibeträge, Steuergutschriften, Steuertarife oder auch spezielle Abzüge (vgl. Bundesrat 2010: 56).³⁸
- **Stärkung der finanziellen Ressourcen:** Zur Erhöhung der finanziellen Ressourcen von Familien eignen sich direkte Transferleistungen der öffentlichen Hand. Die sozialpolitische Diskussion über mögliche Leistungen konzentriert sich vor allem auf Systeme, die ausschliesslich auf Familien zugeschnitten sind, wenngleich Familien Leistungen aus verschiedenen Sicherungssystemen der sozialen Sicherheit erhalten (vgl. Bundesrat 2010: 52). In den Fokus rücken dabei sowohl Sozialversicherungsleistungen wie auch bedarfsabhängige Leistungen.³⁹ Bei den Sozialversicherungsleistungen sind die Familienzulagen im Fokus, welche seit 2009 in der Schweiz in einem neuen Bundesgesetz geregelt sind (vgl. Bundesrat 2010: 52).⁴⁰ Bei den bedarfsabhängigen Leistungssystemen stehen die Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe sowie Ergänzungsleistungen für Familien zur Diskussion (vgl. Bundesrat 2010: 58f). Bei der Alimentenbevorschussung und dem Alimenteninkasso geht es primär um die gesamtschweizerische Harmonisierung und damit die Absicherung der Unterhaltsansprüche (vgl. auch SODK 2010a: 5). Die FamEL für Familien werden im folgenden Kapitel 3 ausführlich beschrieben und diskutiert.⁴¹

³⁶ Damit können jene Kosten, die in Kinderhaushalten zusätzlich entstehen und damit ein erhöhtes Armutsrisiko begründen, ausgeglichen werden (vgl. Bundesrat 2010: 54ff.). Zu diesen Kosten zählen namentlich höhere Wohnkosten, Mehrausgaben für Essen, Kleidung, Bildungskosten oder Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung (vgl. BFS 2008: 31ff.).

³⁷ Die Subventionierung von Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung ist ein weiteres wichtiges Mittel, um die finanzielle Belastung von Familien zu reduzieren.

³⁸ Im Kanton Solothurn beträgt im Jahr 2012 der Steuerabzug beim Einkommen 6'000 Franken (Staatssteuer) bzw. 6'500 Franken (Bundessteuer) pro Kind, ebenso für Kinder oder Jugendliche in Ausbildung, für deren Unterhalt die Eltern aufkommen (siehe hierzu Baumgartner/Baur/Dittmann/Sommerfeld 2013: 479).

³⁹ Zu den Sozialversicherungen zählen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), Invalidenversicherung (IV), Arbeitslosenversicherung (ALV), Kranken- und Unfallversicherung, Erwerbsersatzordnung und Familienzulagen. Bei den bedarfsabhängigen Leistungen sind insbesondere die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV, die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung sowie die Sozialhilfe zu nennen, die durch verschiedene kantonale oder kommunale bedarfsabhängige Leistungen ergänzt sein kann (siehe auch folgendes Kapitel 3).

⁴⁰ Damit gelten gesamtschweizerisch einheitliche Mindestvorgaben bei Kinderzulagen (200 Franken pro Kind) sowie Ausbildungszulagen (von 250 Franken für Kinder zwischen 16 und 25 Jahren). Den Kantonen bleiben Gestaltungsspielräume, die sich im Sinne einer Armutsbekämpfung nutzen lassen. Der Kanton Solothurn orientiert sich an den Mindestvorgaben und gewährt Kinderzulagen von 200 Franken für Kinder bis 16 Jahren und Ausbildungszulagen von 250 Franken für Kinder von 16 bis 25 Jahren (vgl. Baumgartner/Baur/Dittmann/Sommerfeld 2013: 479f.).

⁴¹ Zur Ausgestaltung der verschiedenen Leistungssysteme im Kanton Solothurn, die für die Stärkung der finanziellen Ressourcen von Familien von Relevanz sind, siehe ausführlich Baumgartner/Baur/Dittmann/Sommerfeld 2013: 479ff.

Es lässt sich festhalten, dass FamEL nur eine von verschiedenen möglichen Massnahmen zur Bekämpfung von Familienarmut sind. FamEL sollen unmittelbar zur Stärkung der finanziellen Ressourcen der Familie beitragen.

2.5 Zusammenfassung

Die vorliegende Evaluation operiert mit einem Armutsbegriff gemäss SKOS. Armut wird als relatives Phänomen gefasst: Armutsbetroffen sind Haushalte dann, wenn deren finanzielle Ressourcen das soziale Existenzminimum unterschreiten. Damit kommen eine materielle Definition von Armut und klare Armutsgrenzen zur Anwendung, wenngleich das Verständnis von Armut grundsätzlich mehrdimensional und zumindest punktuell in der Datenerhebung dieser Evaluation auch an die Lebenslagen- bzw. Capability-Ansätze angelehnt ist.

Auf Grundlage der aktuellen Daten aus der Sozialstatistik lässt sich zeigen, dass insbesondere Einelfamilien besonders stark von Armut (gemäss Armutsdefinition BFS) betroffen sind. Sie weisen 2011 gesamtschweizerisch eine Armutsquote von 21.9% auf, während die Gesamtbevölkerung mit einem Anteil von 7.6% von Armut betroffen ist. Zweielternfamilien mit einem Kind oder zwei Kindern sind hierbei nicht überdurchschnittlich von Armut betroffen, während Zweielternfamilien mit drei oder mehr Kindern mit einer Armutsquote von 8.6% zugleich überdurchschnittlich armutsbetroffen wie auch stark armutsgefährdet (25.7%) sind.

Zu den Familien im Kanton Solothurn liegen Armutsstatistiken im engeren Sinn nicht vor. Doch die Steuerstatistik des Jahres 2010 verdeutlicht, über welche Einkünfte Familien mit Kindern unter 6 Jahren bzw. die Zielgruppe der FamEL verfügen. Bei Einelfamilien mit mind. einem Kind unter 6 Jahren verfügen 13.9% der Familien über ein Jahreseinkommen, das höher als 70'000 Franken liegt. Bei Zweielternfamilien verfügen hingegen 83.1% der Familien über jährliche Einkünfte von 70'000 Franken oder mehr. Die Sozialhilfestatistik ergänzt dieses Bild: Im Kanton Solothurn weisen Einelfamilien mit einem Kind eine Unterstützungsquote von 20.8% auf. Paare mit einem oder mehreren Kindern weisen hingegen keine erhöhte Unterstützungsquote auf, denn insgesamt beziehen 1.5% dieser Haushalte wirtschaftliche Sozialhilfe.

Die Sozialhilfestatistik zeigt auch, dass Kinder und Jugendliche überdurchschnittlich häufig von der Sozialhilfe unterstützt werden (Sozialhilfequote von 5.6% bei den 0 bis 17-Jährigen, Kanton Solothurn 2012). Angesichts der hohen Zahl an betroffenen Kindern und Jugendlichen ist der Armut nicht nur mit finanziell ausgerichteten Massnahmen – wie mit den FamEL – zu begegnen. Im Sinne der Armutsprävention und der Chancengleichheit der Betroffenen bedarf es auch Massnahmen im Vorschul-, Schul- und Freizeitbereich.

3 Ergänzungsleistungen für Familien

Das vorhergehende Kapitel hat gezeigt, dass bestimmte Familienformen ein besonderes Armutsrisiko tragen und Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) eine mögliche Massnahme zu dessen Bekämpfung darstellen. In der Grundidee soll mit den FamEL eine finanzielle Leistung für Familien geschaffen werden in Analogie zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, welche als Erfolgsmodell gelten und die Altersarmut in der Schweiz wesentlich reduzieren konnten (vgl. SKOS 2011: 3). Um Ziel und Inhalt sowie die politische Debatte um diese neue Leistung zu skizzieren, wird im Folgenden zuerst ein kurzer Überblick über die politischen Diskussionen und Entwicklungen zu den FamEL auf nationaler und kantonaler Ebene präsentiert, bevor das Solothurner Modell vorgestellt und in Bezug zu anderen kantonalen Modellen gesetzt wird.

3.1 Ergänzungsleistungen für Familien in der Schweiz

Auf die politische Agenda des Bundes gelangten die Ergänzungsleistungen für Familien mittels parlamentarischer Initiativen von Jacqueline Fehr (SP) und Lucrezia Meier-Schatz (CVP), die im Jahr 2000 vom Parlament angenommen wurden. Beide Vorstösse forderten die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien, wie sie der Kanton Tessin bereits 1997 eingeführt hat. Die Erarbeitung einer konkreten Gesetzesvorlage verzögerte sich mehrmals, weil anderen familienpolitischen Geschäften Priorität eingeräumt oder Entwicklungen im Bereich des nationalen Finanzausgleichs abgewartet wurden. Schliesslich wurden die Arbeiten 2011 endgültig sistiert, nachdem mehr als zehn Jahre um Lösungen gerungen, Modelle erarbeitet und wieder verworfen worden waren (vgl. Parlamentsdienste 2012; Ehrler 2010: 13ff.). 2013 wurde eine neue Motion eingereicht, welche ein Rahmengesetz zu den Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene fordert. Der Bundesrat lehnt dieses Vorhaben ab, das Parlament hat sich noch nicht geäussert (Parlamentsdienste 2014).

Damit sind die Kantone gefordert. Einige haben sich in Anbetracht der Blockaden auf Bundesebene schon vor der Sistierung des Geschäfts 2011 mit einer kantonalen Lösung auseinandergesetzt, so auch der Kanton Solothurn. Dabei präsentiert sich die Ausgangslage je nach Kanton unterschiedlich. Da in der Schweiz für viele Bereiche der Familienpolitik die Kantone zuständig sind, existieren auch je nach Kanton unterschiedliche Leistungen für Familien. Alle Kantone richten Familien- und Ausbildungszulagen aus, jedoch in unterschiedlicher Höhe. Das Bundesrahmengesetz von 2006 hat in diesen zwei Bereichen Mindestansätze festgelegt, die von diversen Kantonen überschritten werden. Ausserdem richten einige Kantone einmalige Geburts- oder Adoptionszulagen von bis zu 3'000 Franken aus (vgl. BSV 2012: 1f.). Des Weiteren existieren beispielsweise in den Kantonen Waadt und Wallis kantonale Familienfonds, die einkommensschwachen Familien einmalig oder periodisch finanzielle Unterstützung gewähren.

Neben diesen Leistungen kennen momentan 13 Kantone Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien. Diese Bedarfsleistungen unterscheiden sich stark, sowohl hinsichtlich Anspruchsberechtigung und Bezugsdauer als auch in Bezug auf die Höhe der Leistung. Während in den Kantonen Zürich, Tessin, Graubünden und Solothurn Bedarfsleistungen an Eltern ausgerichtet werden, sind in den Kantonen Luzern, Zug, Freiburg und St. Gallen nur die Mütter anspruchsberechtigt. Im Kanton Schaffhausen werden nur Alleinerziehende unterstützt. Abgesehen von den Kantonen Tessin, Solothurn, Waadt und Genf werden ausschliesslich Leistungen an Familien mit Kleinkindern bis zu einem Alter von maximal zwei Jahren ausbezahlt (vgl. BSV 2011).

Tabelle 4 Kantonale Bedarfsleistungen für Familien (Stand 1.1.2012)

Kanton	Leistung	Jahr der Einführung	Anspruchsdauer nach der Geburt
ZH	Beiträge für die Betreuung von Kleinkindern	1992	2 Jahre
LU	Mutterschaftsbeihilfe	1991	1 Jahr
GL	Erwerbsersatzleistung für einkommensschwache Eltern	1991	1 Jahr
ZG	Mutterschaftsbeiträge	1989	1 Jahr
FR	Allocations de maternité	2011	1 Jahr
SO	Ergänzungsleistungen für Familien	2010	6 Jahre
SH	Erwerbsersatzleistungen für Alleinerziehende	2009 (1982)	2 Jahre
SG	Mutterschaftsbeiträge	1986	6 Monate
GR	Mutterschaftsbeiträge	1992	10 Monate
AG	Elternschaftsbeihilfe	2003	6 Monate
TI	Assegni di prima infanzia/Assegni integrativi per i figli	1997	3/15 Jahre
VD	Allocation de maternité, PCFam	2009,2012	6 Monate,6/16 Jahre
GE	PCFam	2012	18/25 Jahre

Quelle: BSV 2011, BFS 2014, eigene Ergänzungen

Die Tabelle 4 zeigt, dass Bedarfsleistungen für Familien nicht eindeutig von den Ergänzungsleistungsmodellen abgegrenzt werden können, da sich letztere untereinander ebenfalls stark unterscheiden. Grundsätzlich wird von Ergänzungsleistungen für Familien gesprochen, wenn der Bedarf des Kindes oder der gesamten Familie für einen substantiellen Zeitraum garantiert wird in Anlehnung an die Berechnung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Als Ergänzungsleistungen für Familien gelten die Bedarfsleistungen in den Kantonen Genf, Solothurn, Tessin und Waadt. Aber auch zwischen diesen Modellen gibt es nur schon in Bezug auf die Anspruchsdauer grosse Unterschiede. Die Kantone Waadt und Tessin decken im Kleinkinderalter (3 bzw. 6 Jahre) den Bedarf der ganzen Familie, anschliessend wird bis zum 15. bzw. 16. Lebensjahr ausschliesslich der Bedarf des Kindes gedeckt. Im Kanton Genf können Familien mit Kindern bis 18 Jahre oder, falls sich diese in Ausbildung befinden, sogar bis 25 Jahre Ergänzungsleistungen für Familien beziehen. Im Kanton Solothurn hingegen haben nur Familien mit Kindern unter 6 Jahren Anspruch auf FamEL (vgl. SODK 2010b).

Neben den Kantonen Genf, Solothurn, Tessin und Waadt haben auch andere Kantone Ergänzungsleistungen diskutiert. In verschiedenen Kantonen sind Vorstösse hängig oder Vorprojekte wurden lanciert und teilweise auch wieder sistiert. Tabelle 5 gibt einen Überblick über den aktuellen Stand in den Kantonen im Januar 2014.

Tabelle 5 Übersicht über den aktuellen Stand des politischen Prozesses zu den FamEL in den Kantonen (Stand Januar 2014)

	Vorstoss eingereicht	Vorstoss überwiesen	Gesetzesvorlage in Erarbeitung	Vernehmlassung	Gesetz angenommen	Gesetz umgesetzt
Hängige oder umgesetzte Projekte						
TI						Einführung 1997
SO	Einführung 2010, 5 Jahre begrenzt, Entscheid über Weiterführung voraussichtlich Herbst 2014					
VD						Einführung 2011
GE						Einführung 2012
BE	Motion 12/2008 und Parlamentarische Initiative 06/2012, beide Steiner-Brütsch (EVP), eingereicht und überwiesen. Gesetzesvorlage in Vernehmlassung bis 12/2013, Behandlung im Parlament voraussichtlich 06/2014					
VS	Vernehmlassung abgeschlossen/ausgewertet 2012, dann departementsintern sistiert und bis jetzt nicht wieder aufgenommen					
FR	Verfassungsauftrag, Vorbereitung Vernehmlassung 2014, Umsetzung geplant für 2016					
ZG	Motion Egler (SP) und Zeiter (Alternative) 06/2009, Umwandlung in Postulat 08/2011, Behandlung durch Regierungsrat ausstehend					
NE	Postulat Angst (Grüne) 09/2008, Motion SP-Fraktion 02/2012					
SG	Motion der SP-Fraktion, 06/2009, Motion umgewandelt in Postulat 09/2009, Bericht ausstehend					
JU	Postulat CSP 09/2010, Bericht liegt vor, Behandlung im Parlament ausstehend					
BL	Motion der SP-Fraktion überwiesen am 10/2010					
LU	Motion Reusser (Grüne) und Mennel (SP) 05/2010 abgeschrieben, Volksinitiative „Kinder fördern, Familien unterstützen – Ergänzungsleistungen für Familien“ (Grüne), Zustandegekommen 12/2013, Behandlung im Parlament ausstehend					
AG	Volksinitiative „Chance für Kinder – Zusammen gegen Familienarmut“ (SP), Zustandegekommen 01/2010, Behandlung Parlament ausstehend					
Sistierte Projekte						
ZH	Volksinitiative «Chancen für Kinder» gescheitert 2007					
SZ	Volksabstimmung «Familien stärken - Ja zu Ergänzungsleistungen für Familien» gescheitert 11/2011					
OW	Im Parlament abgelehnt 2006					
SH	Motion Brenn vom Kantonsrat abgeschrieben 09/2010					
BS	Postulat Schiavi (BastA) und Postulat Jans (SP) abgeschrieben 06/2012					
TG	Motion Wohlfender/Wälti (SP) nicht überwiesen 03/2012					
GR	Motion Tenchio (CVP) nicht überwiesen 10/2011					
In den Kantonen AI, AR, GL, NW, UR ist in Bezug auf die Ergänzungsleistungen für Familien nichts geplant						

Quelle: SKOS 2014

3.2 Das Solothurner Modell

Wie die Ausführungen im vorhergehenden Kapitel gezeigt haben, hat Solothurn nach dem Tessin als erster Kanton Ergänzungsleistungen für Familien eingeführt. Er hat dabei ein eigenes Modell entwickelt, das sich teilweise am Tessiner Modell orientiert, daneben aber auch Elemente der vom Bund erarbeiteten Modelle übernimmt und neue Aspekte einbringt. Das Solothurner Modell kann deshalb ebenfalls als Innovation betrachtet werden, die in der Zwischenzeit von verschiedenen Kantonen als Referenz in die Überlegungen zu eigenen Modellen einbezogen wurde. Im Folgenden werden kurz die Entstehungsgeschichte und der politische Prozess aufgerollt, bevor die Ausgestaltung des Solothurner Modells dargelegt wird.

3.2.1 Eine neue Familienleistung im Kanton Solothurn

Die Familienpolitik des Kantons Solothurn in den letzten zwanzig Jahren kann in zwei Phasen unterteilt werden. Zu Beginn der 1990er Jahre wurde ein Elternbeitragsgesetz erarbeitet, eine Fachstelle für Familien wurde angedacht und ein Bericht zu den bestehenden Leistungen und Massnahmen erstellt. Obwohl in dieser ersten Phase auf der Vollzugsebene wenig geschah, hat diese erste familienpolitische Debatte dazu geführt, dass die Familie als öffentliche Angelegenheit wahrgenommen wurde. Im Anschluss an diese erste Phase gab es vereinzelte familienpolitische Vorstösse, jedoch keine nennenswerten Veränderungen. Der Kanton Solothurn war damit im nationalen Vergleich kein Pionier in der Familienpolitik, die Leistungen lagen eher auf unterdurchschnittlichem Niveau (z.B. Kinderzulagen). Dies änderte sich 2005 mit dem zweiten Schub in der Familienpolitik des Kantons Solothurn, konkret mit dem Sozialgesetz, den Ergänzungsleistungen für Familien und dem Leitbild Familien und Generationen (vgl. Ehrler 2010: 56).

2005 beschloss der Kantonsrat auf Antrag der CVP-Fraktion, den Legislaturplan um die Massnahme „Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien“ zu erweitern (vgl. Regierungsrat Solothurn 2008). Daraufhin setzte der Regierungsrat eine Steuer- und eine Projektgruppe ein, die er mit der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage betraute (vgl. Regierungsrat Solothurn 2006: 10ff.). Die Projektgruppe orientierte sich bei der Erarbeitung des Solothurner Modells einerseits am Tessiner Modell, andererseits aber auch an den Modellen des Bundes. Ziel war ein Modell, das mit einer möglichen Bundeslösung kompatibel wäre. Schliesslich wurde die Gesetzesvorlage 2009 dem Kantonsrat unterbreitet und von diesem mit 47 zu 43 Stimmen verabschiedet. Gleichzeitig beschloss der Kantonsrat, das Geschäft der Volksabstimmung zu unterstellen. Im Frühling 2009 hat das Volk die Änderung des Sozialgesetzes und damit die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien mit 57.4% JA-Stimmen angenommen (vgl. Staatskanzlei Solothurn 2009; Ehrler 2010: 58-62). Somit konnten die Ergänzungsleistungen für Familien per 01.01.2010 umgesetzt werden.

3.2.2 Die Ausgestaltung des Solothurner Modells

Bei den Ergänzungsleistungen für Familien handelt es sich um eine kantonale Bedarfsleistung. Es galt also festzulegen, welche Familien grundsätzlich einen Anspruch geltend machen können und wie der Bedarf einer Familie berechnet wird. Dazu mussten die anrechenbaren Einnahmen und anerkannten Ausgaben definiert werden. Ausserdem war die Finanzierung zu klären.

Ausgangspunkt für die Bestimmung des Anspruchs auf die neue Leistung ist die Definition der Familie. Hierbei wird von einem modernen Familienbegriff ausgegangen. Anspruch hat, wer in einer häuslichen Gemeinschaft mit Kindern lebt. Als Kinder gelten dabei sowohl Kinder, zu denen ein Kindsverhältnis im Sinne des Zivilgesetzbuches besteht, als auch Stiefkinder und Pflegekinder, die unentgeltlich zu dauernder Pflege und Erziehung aufgenommen worden sind. Bei der Festlegung der Leistung werden alle Kinder im Haushalt berücksichtigt, auch jene die schon selbstständig sind und einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Die Anspruchsvoraussetzungen differieren nach Ein- und Zweielternfamilien. Als Eineltern-

familien gelten ledige oder getrennte bzw. geschiedene Alleinerziehende mit Kindern. Lebt der alleinerziehende Elternteil mit einem Partner oder einer Partnerin ohne gemeinsame Kinder zusammen, wird diese/dieser nach zwei Jahren häuslicher Gemeinschaft ebenfalls als Teil der Familie betrachtet. Für die Unterstützungseinheit gelten dann die Kriterien für Zweielternfamilien genau wie für Ehe- oder Konkubinatspaare mit Kindern.

Der Kanton Solothurn hat sich zum Ziel gesetzt, mit den FamEL Working Poor-Familien finanziell besser zu stellen und damit auch eine Entlastung der Sozialhilfe zu erreichen. Entsprechend ist die Leistung auch ausgestaltet, indem der Erhaltung von Erwerbsanreizen Rechnung getragen wird und nur Familien Anspruch haben, die ein Erwerbseinkommen generieren.⁴² Tabelle 6 gibt einen detaillierten Überblick über die Spezifitäten des Solothurner Modells.

Tabelle 6 Parameter des Solothurner Modells

Voraussetzungen für die Bezugsberechtigung	
Alter der Kinder	Häusliche Gemeinschaft mit Kindern unter 6 Jahren
Karenzfrist	2 Jahre ununterbrochener Wohnsitz im Kanton Solothurn unmittelbar vor Gesuchstellung
Anspruchskonkurrenz zu anderen Leistungen	Kann nicht gleichzeitig wie EL zur AHV/IV bezogen werden. Doppelbezug FamEL/Sozialhilfe ist möglich.
Mindesteinkommen	Die Familie erzielt ein minimales Bruttoeinkommen (=Bruttolohn + Kinderzulage) von: Zweielternfamilie: 30'000 Franken/Jahr Einelternfamilie mit Kindern über 3 Jahren: 15'000 Fr./Jahr Einelternfamilie mit Kindern unter 3 Jahren: 7'500 Fr./Jahr
Anrechenbares Einkommen und Vermögen	
Anrechenbare Einnahmen	Angerechnet wird das Nettoerwerbseinkommen.
Hypothetisches Einkommen	Immer als Nettoerwerbseinkommen angerechnet (ob tatsächlich erzielt oder nicht) werden folgende Beträge: Zweielternfamilie: 40'000 Franken/Jahr Einelternfamilie mit Kindern über 3 Jahren: 20'000 Fr./Jahr Einelternfamilie mit Kindern unter 3 Jahren: 10'000 Fr./Jahr
Einkommensfreibetrag	Tatsächlich erzielt es Erwerbseinkommen, das über den Beträgen des hypothetischen Einkommens liegt, wird zu 80% angerechnet bis zu folgenden Beträgen: Zweielternfamilie: 20'000 Fr. Einelternfamilie: 10'000 Fr.
Anrechenbares Vermögen	1/10 des Reinvermögens wird angerechnet, soweit es 40'000 Franken übersteigt. Bewohnt die Familie ein Eigenheim, kommen die Bestimmungen der EL zur AHV/IV zur Anwendung.

⁴² Die Zielgruppe der Working Poor-Familien ist im Kanton Solothurn so konkretisiert, dass die unterstützten Personen ein bestimmtes Mindesteinkommen, zusammengesetzt aus Erwerbseinkommen und Kinderzulage, aufweisen müssen. Ein bestimmtes Erwerbsspensum ist hingegen nicht vorgegeben. Dadurch ergibt sich eine spezifische Definition von Working Poor-Familien, die von der Definition des BFS zu Armut von Erwerbstätigen abweicht (siehe Abschnitt 2.2.1).

weitere Einnahmen	<ul style="list-style-type: none"> - Renten, Pensionen und andere wiederkehrende Leistungen, einschliesslich der Renten der AHV und der IV - Leistungen aus Verpfändungsvertrag und ähnlichen Vereinbarungen - Familienzulagen - Einkünfte und Vermögenswerte, auf die verzichtet worden ist. - familienrechtliche Unterhaltsbeiträge
Anerkannte Ausgaben	
Lebensunterhalt	<p>Allgemeiner Lebensunterhalt gemäss EL zur AHV/IV (2014): Alleinstehende Person: 19'210 Fr./Jahr Ehepaar: 28'815 Fr./Jahr 1.+2. Kind: 10'035 Fr./Jahr 3.+4. Kind: 6'690 Fr./Jahr ab 5. Kind: 3'345 Fr./Jahr</p> <p><i>Der Regierungsrat hat die Möglichkeit, den Lebensbedarf gemäss EL zur AHV/IV um maximal 20% abzusenken für die FamEL. Bisher hat er aber nicht davon Gebrauch gemacht.</i></p>
Krankenversicherung	<p>In der Bedarfsrechnung wird die kantonale Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (inkl. Unfalldeckung) angerechnet. Bis Ende 2011 wurde die Durchschnittsprämie von der für die FamEL zuständigen Abteilung der AKSO an die Beziehenden von FamEL ausbezahlt. Seit 2012 wird die Durchschnittsprämie direkt von der Abteilung Prämienverbilligung der AKSO an die Krankenversicherung überwiesen, wenn die Bedarfsrechnung einen Fehlbetrag aufweist. Ist die Durchschnittsprämie höher als die effektive Prämie, bezahlt die Krankenkasse den Überschuss an die Familie aus.⁴³</p>
Miete	<p>Es gelten die Maximalmieten gemäss EL zur AHV/IV: 15'000 Franken pro Jahr</p> <p><i>Der Regierungsrat hat die Möglichkeit, die Maximalmieten gemäss EL zur AHV/IV um maximal 20% abzusenken für die FamEL. Bisher hat er aber nicht davon Gebrauch gemacht.</i></p>
Kinderbetreuung	<p>Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung von Kindern unter 6 Jahren werden bis zu einem Maximalbetrag von 6'000 Franken pro Jahr und Kind angerechnet.</p>
weitere Ausgaben	<ul style="list-style-type: none"> - Gewinnungskosten bis zur Höhe des Bruttoerwerbseinkommens (Verkehrskosten gemäss Steuerveranlagung, Auslagen für auswärtige Verpflegung können nicht geltend gemacht werden) - Gebäudeunterhaltskosten und Hypothekenzinse bis zur Höhe des Bruttoertrages der Liegenschaft - Beiträge an die Sozialversicherungen des Bundes, die nicht bereits vom Lohn abgezogen wurden, unter Ausschluss der Prämien für die Krankenversicherung - geleistete familienrechtliche Unterhaltsbeiträge

⁴³ Dieser Zusammenhang der FamEL mit Leistungen zur Deckung der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung wird im folgenden Textabschnitt ergänzend ausgeführt.

Leistungsbegrenzung	
Maximale Leistung	Das Doppelte der jährlichen Minimalrente der AHV: 28'080 Fr. (bei mehr als zwei Kindern: plus 5'000 Fr. pro weiteres Kind).
Finanzierung	
Kanton/Gemeinden	Vorgesehen ist, dass die Gemeinden jenen Teil der Kosten tragen, den sie bei der Sozialhilfe einsparen. Bisher wird aber die gesamte Leistung über den Kanton finanziert, da die konkrete Definition der Kostenbeteiligung durch die Gemeinden noch ausstehend ist.
Steuern	
Steuererlass	FamEL-Beziehende entrichten Steuern auf ihr Erwerbseinkommen. Sie können einen Steuererlass beantragen, wobei der Anspruch auf einen Erlass gleich berechnet wird wie für Personen ohne FamEL. Allerdings gilt für Beziehende von EL/FamEL eine tendenziell gelockerte Erlasspraxis, was die Höhe des Steuererlasses betrifft.
Besteuerung der FamEL	Die FamEL werden analog zu den EL zur AHV/IV nicht besteuert.

Quelle: Sozialgesetz Kanton Solothurn (SG, 831.1), Bundesgesetz über EL zur AHV/IV (SR 831.30), telefonische Anfragen bei Frau Monika Jarousse, AKSO, Frau Claudia Hänzi, Amt für soziale Sicherheit, Kanton Solothurn, Herr Stefan Müller, Finanzdepartement, Kanton Solothurn

Zum Punkt der Krankenversicherung sind ergänzende Ausführungen notwendig, um den Zusammenhang zwischen Leistungen zur Deckung der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung und den FamEL deutlich zu machen:

Gemäss § 85quinquies des Sozialgesetzes richten sich die anerkannten Ausgaben der FamEL analog nach denjenigen zu den bundesrechtlich geregelten EL zur AHV und IV. Art. 10 des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) vom 6. Oktober 2006 (SR 831.30) bestimmt, dass ein jährlicher Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung als Ausgabe anerkannt wird. Der Pauschalbetrag hat der kantonalen beziehungsweise regionalen Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (inkl. Unfalldeckung) zu entsprechen.

Diese Bestimmung hat zur Folge, dass eine EL-berechtigte Person einen Anspruch darauf begründet, zur Deckung ihrer Auslagen für die obligatorische Krankenversicherung einen fixen Beitrag in der Höhe der jährlichen kantonalen Durchschnittsprämie zu erhalten (12 x Fr. 377.— im Jahr 2014). Dieser Anspruch bleibt bestehen, solange die Ausgaben einer EL-beziehenden Person höher als die Einnahmen sind, also auch dann, wenn das gemäss EL-Gesetzgebung errechnete Defizit kleiner als die jeweils aktuelle kantonale Durchschnittsprämie ist. Der Bundesgesetzgeber wollte mit dieser Regelung sicherstellen, dass Personen, bei denen das sozialversicherungsrechtliche Existenzminimum nicht gedeckt ist, die obligatorischen KVG-Versicherungsprämien bezahlen können und damit ungehinderten Zugang zur medizinischen Grundversorgung erhalten.

Im Kanton Solothurn wird die Gewährleistung dieser Mindestgarantie gegenüber EL-berechtigten Personen aus dem Prämienverbilligungskredit finanziert. Die Anspruchsbegründung erfolgt jedoch wie ausgeführt über die Gesetzgebung zu den Ergänzungsleistungen und nicht etwa über die kantonalen Bestimmungen zur Gewährung individueller Prämienverbilligung (IPV). Entsprechend stellt der Pauschalbetrag zur Deckung der KVG-Prämien ebenfalls einen Teil der EL-Leistung dar. Daran änderte auch die Anpassung der EL-Gesetzgebung per Januar 2012 nichts, welche zur Folge hatte, dass der Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nun nicht mehr der berechtigten Person selbst, sondern direkt der Krankenversicherung überwiesen wird. Verändert wurden dadurch nicht die Anspruchsgrundlagen, sondern die Auszahlungsmodalitäten.

Die beschriebene Regelung wurde analog für Bezüger und Bezügerinnen von FamEL übernommen. Dadurch erhalten auch Familien mit FamEL eine Mindestgarantie beim Zugang zur medizinischen Grundversorgung, welche damit ebenfalls einen Teilbestand der FamEL darstellt. Finanziert wird diese Mindestgarantie aus dem Prämienverbilligungskredit, obwohl die Anspruchsgrundlage auf anderen Bestimmungen beruht.

Für den vorliegenden Bericht werden die FamEL entsprechend in zwei Berechnungsmodi dargestellt. Die Bezugnahme auf FamEL mit Berücksichtigung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung orientiert darüber, auf welche Leistungen Bezüger/innen im Leistungssystem FamEL Anspruch haben. Die Berücksichtigung der FamEL ohne Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung orientiert hingegen über die Kosten des Leistungssystems sowie darüber, welchen Anteil der FamEL die Bezüger/innen seit Anpassung der EL-Gesetzgebung 2012 direkt ausbezahlt erhalten.

Mit den in Tabelle 6 ausgeführten Spezifitäten unterscheidet sich das Solothurner Modell nicht nur in Bezug auf die Altersgrenze von anderen kantonalen Modellen (Genf, Tessin und Waadt), sondern auch die Ausrichtung auf erwerbstätige Familien wird unterschiedlich gehandhabt. Der Kanton Genf setzt ein Mindesterwerbsspensum voraus, wobei selbstständig Erwerbende von der Leistung ausgeschlossen sind. Im Kanton Solothurn ist ein Mindesteinkommen festgelegt, das die Familien selber erwirtschaften müssen. Zudem hat sich der Kanton bei den FamEL für eine Mischung aus hypothetischem Einkommen und Einkommensfreibetrag (zusätzlich differenziert nach Familientyp) entschieden, um einen Erwerbsanreiz zu setzen. Die Kantone Waadt und Tessin kennen kein Mindesteinkommen, dafür wird den Familien ein hypothetisches Einkommen angerechnet im Falle von keiner oder einer geringen Erwerbstätigkeit. Einkommensfreibeträge kennen auch die Kantone Genf und Waadt, allerdings sind diese anders ausgestaltet. Auch in der Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen unterscheiden sich die kantonalen Modelle.

Im Vergleich zu anderen kantonalen Modellen orientiert sich die Bedarfsrechnung im Solothurner Modell sehr eng an den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, indem die meisten anerkannten Ausgaben übernommen werden. In anderen Kantonen orientiert man sich zwar auch am Lebensbedarf gemäss EL zur AHV/IV, kombiniert diesen aber beispielsweise mit der Äquivalenzskala gemäss SKOS. Alle vier kantonalen FamEL-Modelle berücksichtigen zusätzlich die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung und fördern damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Aber auch hier wurden unterschiedliche Maximalbeträge festgelegt, genau wie bei den Beträgen für die maximal anrechenbare Miete.

Zudem werden die FamEL in den Kantonen unterschiedlich finanziert. In allen vier Kantonen wird der Hauptteil der Kosten durch den Kanton übernommen. In Genf und Solothurn werden die FamEL ausschliesslich aus öffentlichen Geldern finanziert. In den Kantonen Tessin und Waadt wird die Leistung teilweise aus Beiträgen von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden finanziert (vgl. SODK 2010b).⁴⁴

⁴⁴ Für einen Überblick über die Unterschiede zwischen den kantonalen Modellen siehe: SODK 2010b. Empfehlungen zur Ausgestaltung kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL): www.sodk.ch.

4 Fragestellung und methodisches Vorgehen

In diesem Kapitel stehen Fragestellungen sowie das methodische Vorgehen der Evaluation im Vordergrund. Einleitend werden die massgeblichen Zielsetzungen, die mit den Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) intendiert sind, aufgelistet (Abschnitt 4.1). Die Evaluation umfasst insgesamt sechs Untersuchungsbereiche mit je unterschiedlichem Fokus und Zugang. Die jeweiligen Fragestellungen und das methodische Vorgehen werden in Abschnitt 4.2 je kurz skizziert. Abschliessend werden jene Datenquellen, welche für die Evaluation die massgebliche Datenbasis bilden, kurz beschrieben (Abschnitt 4.3).

4.1 Zielsetzungen der FamEL

Während der sozialpolitischen Diskussion sind mehrere und verschiedene Zielsetzungen des neuen Systems der FamEL ins Spiel gebracht worden.⁴⁵ Die Botschaft des Regierungsrates rückt jedoch vor allem zwei Zielsetzungen in den Vordergrund:⁴⁶

- *Verringerung der Armut von Familien*: Die FamEL sollen insbesondere die Working Poor-Problematik entschärfen. Sie sollen bei jenen Familien, die mit einem Erwerbseinkommen ihr Existenzminimum nicht decken können, eine Anhebung des verfügbaren Einkommens über die Armutsgrenze erreichen.
- *Entlastung der Sozialhilfe*: Gemeinden sollen von Sozialhilfeausgaben entlastet werden, da die FamEL bei einem Teil der Familien den Bezug von Sozialhilfe ersetzen werden.

Die Ausgestaltung des Leistungssystems setzt darüber hinaus weitere zentrale Prinzipien⁴⁷ um:

- *effizienter Einsatz der Mittel*: Beschränkung der Kosten der Massnahmen durch die einfache Anwendbarkeit des Systems.
- *keine Exportierbarkeit der Leistungen*, indem die FamEL nur an in der Schweiz lebende Eltern und Kinder gehen.
- *Aufrechterhaltung des Erwerbsanreizes*: Ausgestaltung der Leistungen bzw. der Anspruchsvoraussetzungen, so dass Arbeitsanstrengungen belohnt und gefördert werden.
- *Gleichbehandlung unterschiedlicher Familienformen*: Ausgestaltung des Leistungssystems, so dass unterschiedliche Familienformen gleichermassen anerkannt sind.
- *Berücksichtigung phasenspezifischer Bedürfnisse*: Den unterschiedlichen Bedürfnissen, die sich in unterschiedlichen Familienphasen ergeben, ist Rechnung zu tragen. Die Leistungen sind entsprechend abzustufen.

Diese Zielsetzungen beziehen sich auf unterschiedliche Aspekte der FamEL. Diese Ziele (wie auch die Untersuchungsfragestellungen, siehe im folgenden Abschnitt 4.2) lassen sich auf die Dimensionen Konzeption, Vollzug, Impact und Outcome beziehen, wenn die FamEL als staatliche Massnahmen⁴⁸ konzipiert werden (siehe Abbildung 3).

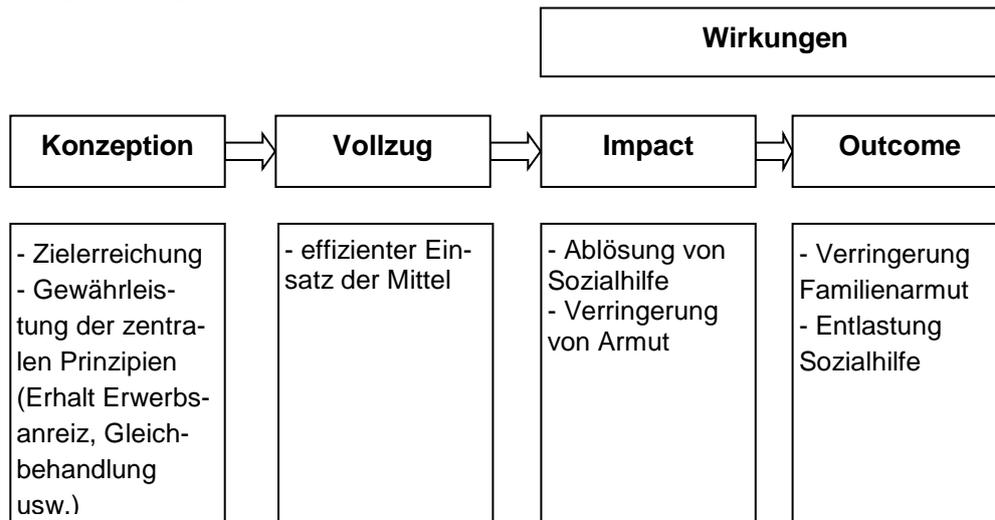
⁴⁵ U.a. werden auch die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Verbesserung der Chancengleichheit für Kinder (im Bereich Bildung), die Förderung der Erwerbstätigkeit oder die Stärkung der Kaufkraft von Familien erwähnt (vgl. z.B. Musterreferat / Argumentarium zu Ergänzungsleistungen für Familien; Quelle: http://www.so.ch/fileadmin/internet/ddi/igsaa/familie/el/ref_2009_03_20_el_ff_musterreferat.doc [Zugriff: 14. März 2014]).

⁴⁶ Siehe Regierungsrat Kanton Solothurn 2008: 19f.

⁴⁷ Siehe Regierungsrat Kanton Solothurn 2008: 20

⁴⁸ In Anlehnung an Bussmann/Klöti/Knoepfel 1997: 70.

Abbildung 3 Gegenstandsdimensionen und Ziele der FamEL



Die Konzeption umfasst die dem Leistungssystem FamEL zugrunde liegende Normen- und Wissensbasis. Damit ist die konkrete Ausgestaltung der FamEL als Modell angesprochen, das Zielsetzungen, die Definition von Anspruchsvoraussetzungen sowie die Ausgestaltung der Leistungen einschliesst. Aus Sicht der Evaluation ist von besonderem Interesse, ob mit diesem Modell die zentralen Ziele – Verringerung der Armut von Familien und Entlastung der Sozialhilfe – tatsächlich erreicht und ob die zentralen Prinzipien (z.B. Erhalt des Erwerbsanreizes, siehe oben) gewährleistet werden.

Von der Konzeption ist der Vollzug bzw. die Praxis zu unterscheiden, wie das Leistungssystem tatsächlich umgesetzt wird. Aus einer Zielperspektive steht hier der effiziente Einsatz der Mittel im Vordergrund.

Unter Impact sind jene Ergebnisse einzuordnen, die bei der Zielgruppe, also jenen Familien mit FamEL bzw. Anspruch darauf, erzielt werden. Von Interesse ist insbesondere, ob die Ablösung von der Sozialhilfe gelingt und über die Erhöhung des verfügbaren Einkommens Armut überwunden werden kann.

Erst auf der Ebene des Outcome ist der Beitrag zur Lösung eines gesellschaftlichen Problems zu thematisieren. In Bezug auf die Ziele stehen hier die erfolgreiche Bekämpfung von Familienarmut sowie die finanzielle Entlastung der Sozialhilfe im Vordergrund.

Diese Zielsetzungen bilden die normativen Vorgaben für die Evaluation der FamEL. Die empirisch verfolgten und darauf bezogenen Fragestellungen und Zugänge werden im folgenden Abschnitt 4.2 erläutert.

4.2 Leitende Fragestellungen und zentrale Untersuchungsbereiche

Die FamEL im Kanton Solothurn sind seit dem 1.1.2010 in Kraft. Die Laufzeit dieses Leistungssystems, das vor allem in der Deutschschweiz Pioniercharakter hat, ist vorerst auf fünf Jahre – bis Ende 2014 – begrenzt. Durch die Befristung der FamEL ergibt sich für die Evaluation eine doppelte Orientierung: Die Evaluation soll Entscheidungsgrundlagen liefern, ob die FamEL ab 2015 weitergeführt, modifiziert oder beendet werden sollen (siehe RRB 2011/220). Die Evaluation ist somit zum einen *summativ* ausgerichtet, indem zu prüfen ist, ob die Zielsetzungen der FamEL erreicht werden. Da es sich im Kanton Solothurn um ein neuartiges Leistungssystem handelt, stellen sich auch Fragen zur Umsetzung des Leistungssystems sowie zur Notwendigkeit für Änderungen. Die Evaluation ist daher zum anderen auch *formativ* orientiert, indem mögliche Problematiken im Vollzug und des Modells zu untersuchen sind.

Die Evaluation versucht, beiden Evaluationsfunktionen gerecht zu werden. Das heisst, es werden empirisch begründete Einschätzungen über die Einlösung der mit den FamEL verknüpften Zielsetzungen gemacht, wie sie im vorausgegangenen Abschnitt 4.1 aufgeführt sind, und zugleich werden bereits Hinweise gegeben, wo Anpassungen zu einer optimaleren Zielerreichung führen könnten.

Die Evaluation untersucht hierfür eine ganze Reihe von Fragestellungen, die sich auf den Vollzug wie auch Wirkungen – Impact und Outcome – beziehen. Die folgenden Fragestellungen sind hierbei leitend und fassen den Fokus der Evaluation zusammen:

Vollzug

- Welche Personen bzw. Familien nehmen die FamEL in Anspruch?
- Wie entwickelt sich die Inanspruchnahme von FamEL?
- Wie hoch sind die Beträge der FamEL pro Monat?

Impact (Wirkung auf Familien mit FamEL)

- Wie verändert sich das verfügbare Einkommen der Familien?
- Gelingt eine Ablösung von der Sozialhilfe bzw. kann die Inanspruchnahme der Sozialhilfe vermieden werden?
- Wie verändert sich die finanzielle/allgemeine Lebenssituation der Familien?

Outcome (Beitrag zur Lösung eines gesellschaftlichen Problems)

- Wie weit tragen die FamEL zu einer Verringerung der Familienarmut bei?
- Wie gross ist der Entlastungseffekt in der Sozialhilfe?
- Werden Arbeitsanstrengungen ausreichend belohnt und gefördert?

Die leitenden Fragestellungen bilden den Kern des Evaluationsinteresses. Die Evaluation der FamEL ist breit angelegt und fokussiert auf insgesamt sechs Untersuchungsbereiche. Im Folgenden werden die zentralen Fragestellungen in den jeweiligen Bereichen vorgestellt, zudem wird je Untersuchungsbe-
reich das jeweilige methodische Vorgehen kurz skizziert. Auf einzelne zentrale Datenquellen wird im
Abschnitt 4.3 genauer eingegangen.

4.2.1 Vollzug und Inanspruchnahme der FamEL

Die FamEL sind ein neues Leistungssystem im Kanton Solothurn. Entsprechend richtet die Evaluation den Blick auch auf den konkreten Vollzug und die Inanspruchnahme der FamEL in den Jahren 2010 bis 2013. Im Zentrum stehen folgende Fragen:

- Wie wird das Leistungssystem FamEL konkret umgesetzt?
- Zu welchem Zeitpunkt werden wie viele Gesuche eingereicht und welcher Anteil davon wird bewil-
ligt?
- Wie hoch sind die durchschnittlich ausbezahlten Beträge pro Familie?
- Wie häufig müssen ausbezahlte FamEL zurückgefordert werden?
- Wie werden die Bedingungen (Zugang, Verständlichkeit, Aufwand) der Antragsstellung durch die
Bezüger/innen eingeschätzt?

Die Beschreibung und Analyse des Vollzugs stützt sich auf verschiedene Datenquellen. Eine Grundlage bilden verschiedene verfügbare Dokumente der Ausgleichskasse des Kantons (AKSO): Anmelde-
formulare, Merkblätter, internes Handbuch, Geschäftsberichte usw.

Die AKSO erzeugt interne Statistiken bzw. Kennzahlen zum Vollzug, indem monatliche Zahlen über den Gesucheingang, Zusprachen, Ablehnungen und Mutationen ausgewiesen werden (AKSO-STATISTIK). Die deskriptiv-statistische Auswertung dieser Daten kann durch die Analyse der Dossiers der Bezüger/innen von FamEL (FAMEL-DOSSIERS) ergänzt werden, um bspw. die durchschnittliche Höhe der FamEL ausweisen zu können.⁴⁹

Die datenbasierte Beschreibung des Vollzugs wird durch schriftliche Auskünfte bzw. Interviews mit verschiedenen mit dem Vollzug beauftragten Akteuren und Akteurinnen ergänzt.⁵⁰

4.2.2 Profil der Bezüger/innen

Die FamEL als Leistungssystem sind gemäss gesetzlichen Vorgaben auf Familien mit Kindern unter sechs Jahren und einem bestimmten Mindesteinkommen zugeschnitten. Zu dieser Gruppe können verschiedene Formen und Profile von Familien und Personen gehören. Für die Analyse stehen folgende Fragestellungen im Mittelpunkt:

- Welche Familienformen finden sich unter den Bezügerinnen und Bezüger von FamEL?
- Wie alt sind die Kinder der Bezüger/innen von FamEL?
- Wie unterscheiden sich die Bezüger/innen von FamEL nach Geschlecht, Nationalität und Zivilstand?
- Welches Erwerbseinkommen erzielen die Bezüger/innen von FamEL?

Aufschluss über das Profil geben in erster Linie die Dossiers der Gesuchsteller/innen (FAMEL-DOSSIERS), die Angaben zu Geschlecht, Nationalität und Alter sowie zu Einnahmen, Vermögen und Ausgaben enthalten (ausführlicher dazu: siehe Abschnitt 4.3.1). Die Datenbasis umfasst zu den Stichmonaten Dezember 2010 172 Dossiers, Dezember 2011 399 Dossiers, Dezember 2012 564 Dossiers und Dezember 2013 648 Dossiers, die mit deskriptiv-statistischen Methoden ausgewertet werden können.

Punktuell werden auch Daten aus der Befragung der Gesuchstellenden (BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, siehe Abschnitt 4.3.2) beigezogen.

4.2.3 Wirkung auf die finanzielle Situation der Bezüger/innen

FamEL sind ein Instrument, um die finanzielle Situation von Familien mit einer Working Poor-Problematik zu verbessern. Die Vermeidung einer finanziellen Ressourcenlage, die unterhalb der Armutsgrenze⁵¹ angesiedelt ist, stellt ein vorrangiges Ziel des neuen Leistungssystems dar. Die Einlösung wird mit folgenden Fragestellungen überprüft:

- Welche Wirkungen auf die finanzielle Situation bei Eintritt/Austritt aus den FamEL lassen sich in einer Modellanalyse zeigen?
- Wie hoch ist das verfügbare Einkommen gemäss Modellrechnung in Abhängigkeit des eigenen Einkommens unter Berücksichtigung von FamEL, anerkannten Ausgaben und Sozialhilfeniveau?
- Wie verteilen sich die Fälle der effektiven FamEL-Bezüger/innen gemäss dem eigenen Einkommen in dieser Modellrechnung?

⁴⁹ Darüber, wie der Vollzug von den Bezügerinnen und Bezüger eingeschätzt wird, liefert die schriftliche standardisierte Befragung der Bezüger/innen (BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN) Hinweise (siehe Abschnitt 4.3.2).

⁵⁰ Auf schriftliche Auskünfte von Personen der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn wird punktuell verwiesen. Auf weitere Befragungen – etwa mit Vertreterinnen von AHV-Zweigstellen – wird hingegen nicht direkt Bezug genommen.

⁵¹ Gemäss Armutsdefinition, wie sie von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) vorgeschlagen und hier übernommen ist (siehe hierzu Abschnitt 2.1).

- Wie wird die eigene finanzielle Situation von den Bezügerinnen und Bezüger von FamEL eingeschätzt und wie ist diese Einschätzung bei Familien, die keine FamEL mehr beziehen?

Der zentrale Zugang für die Beantwortung dieser Fragestellungen ist die Berechnung und Simulation der Veränderung der finanziellen Situation im Rahmen einer Modellanalyse. Basis hierfür bildet das Simulationsmodell, das die SKOS gemeinsam mit Interface Politikstudien für die Studien von 2007 zu den Schwelleneffekten entworfen und seither für die Simulation von Ergänzungsleistungen für Familien weiterentwickelt hat (vgl. Knupfer/Bieri 2007; Knupfer/Pfister/Bieri 2007). Das Modell erlaubt die Analyse der frei verfügbaren Einkommen für verschiedene idealtypische Haushaltsituationen und kann dadurch aufzeigen, wie sich die FamEL ins Leistungssystem einfügen. Das methodische Vorgehen bei der Modellanalyse wird in Abschnitt 4.3.4 detailliert beschrieben.

Ergänzende Informationen zur Beantwortung der Frage nach der Wirkung auf die finanzielle Situation der Bezüger/innen, insbesondere zur Einschätzung der finanziellen Situation, liefert die Befragung der Bezüger/innen von FamEL (BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN) (siehe Abschnitt 4.3.2).

4.2.4 Anreizstruktur im Modell

Eines der leitenden Prinzipien bei der Ausgestaltung des Leistungssystems lautet, den Anreiz zur Erwerbsarbeit auch bei Bezug der FamEL aufrecht zu erhalten. Auf die Einlösung dieses Anspruchs beziehen sich folgende Fragestellungen:

- Wie weit bestehen Schwelleneffekte bzw. eine ausreichende Belohnung von Arbeitsanstrengungen im Modell?
- Wie zeigt sich die Anreizstruktur in Abhängigkeit des erzielten Einkommens von Familien und der Familienform?

Die Prüfung der Anreizstruktur im Modell der FamEL erfolgt auf Basis der Modellanalyse, wie sie bereits eingeführt worden ist (siehe Abschnitt 4.2.3) und in Abschnitt 4.3.4 noch detaillierter ausgeführt wird.

4.2.5 Wirkung auf die Lebenssituation der Bezüger/innen

Ein zentraler Fokus der Evaluation liegt in der Frage, wie weit der Bezug der FamEL etwas in der Lebenssituation verändert. Wie in der Einführung zum Thema Familienarmut (siehe Kapitel 2) begründet wurde, ist Familienarmut ein mehrdimensionales Problem und daher kann sich die Antwort nicht nur auf die finanzielle Situation der Familie beziehen. Folgende Fragestellungen sind zentral:

- Wie sieht die Lebenssituation der Bezüger/innen von FamEL aus?
- Welche Veränderungen sind seit Bezug der FamEL in der Lebenssituation⁵² der Bezüger/innen feststellbar?
- Welcher Anteil der Familien nimmt kostenpflichtige familienergänzende Betreuung in Anspruch und wie verändert sich die Betreuungssituation mit Bezug von FamEL?
- Wie werden die FamEL von den Bezügerinnen und Bezüger bewertet?

Der methodische Zugang beruht auf einer Befragung der Bezüger/innen von FamEL (BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN). Das Untersuchungsdesign der Evaluation sieht eine Erstbefragung der Bezüger/innen zu Beginn des FamEL-Bezugs (bei Erhalt der Zusage) sowie eine Zweitbefragung sechs Monate später bzw. nach sechs Monaten FamEL-Bezug vor. Durch diese Anordnung („Vorher-Nachher-

⁵² Die Lebenssituation schliesst die Untersuchung folgender Lebensbereiche ein: Wohnsituation, Erwerbssituation, Betreuungssituation, gesundheitliche Situation, soziale Kontakte/Unterstützung, Freizeit und Gemeindeleben/Autonomie.

Vergleich⁵³) lassen sich Entwicklungen bei der finanziellen und allgemeinen Lebenssituation der Bezüger/innen beschreiben.⁵³

Die methodische Vorgehensweise – also Erstellung, Durchführung und Auswertung der Befragung der Bezüger/innen – wird im Abschnitt 4.3.2 ausführlich dargelegt.

4.2.6 FamEL und Sozialhilfe – Übergänge und Entlastung

Eine der Zielsetzungen der FamEL ist die Entlastung der Sozialhilfe. Es ist daher von Interesse, wie sich die Übergänge zwischen FamEL und Sozialhilfe in den ersten drei Jahren der Umsetzung, 2010, 2011 und 2012, entwickelt haben. Im Vordergrund stehen folgende Fragestellungen:

- Wie weit haben Familien vor Inanspruchnahme von FamEL Sozialhilfe bezogen?
- Bei wie vielen Bezügerinnen und Bezügerinnen von FamEL findet eine Ablösung statt?
- Gibt es Parallelbezüge von FamEL und Sozialhilfe und wie sind diese begründet?
- Beziehen Familien, die ihren Anspruch auf FamEL verloren haben, anschliessend wieder Sozialhilfe?
- Wie hoch ist der Entlastungseffekt für die Sozialhilfe?

Die Beantwortung dieser Fragestellungen erfolgt über einen Abgleich der Daten zu den Bezügerinnen und Bezügerinnen (FAMEL-DOSSIERS) mit jenen Personen, deren Bezug von Sozialhilfe dokumentiert ist. Die zentrale Datenquelle sind die Sozialhilfedossiers (SOZIALHILFE-DOSSIERS), die beim Kanton Solothurn geführt werden.

Die Analyse der Dossiers wird in Abschnitt 4.3.3 erläutert, für die Analyse wichtige Auswertungskonzepte werden im Ergebnisteil im Abschnitt 5.6.1 eingeführt.

4.3 Methodisches Vorgehen bei ausgewählten Datenquellen

In diesem Abschnitt wird das methodische Vorgehen zur Erhebung, Aufbereitung und Analyse der zentralen Datenquellen dargestellt. Ein zusammenfassender Überblick über die verwendeten Datenquellen wird zum Schluss dieses Abschnitts gegeben.

4.3.1 Analyse der Dossiers von FamEL-Bezüger/innen

Für die Evaluation insgesamt und im Besonderen für die Analyse des Profils der Nutzer/innen von FamEL sind Angaben aus den Falldossiers (FAMEL-DOSSIERS) zentral.

Die Falldossiers sind fallbezogene Informationen, welche die AKSO zu jedem Fall bzw. Bezug von FamEL erfasst. Die Administrativdaten werden elektronisch geführt⁵⁴ und umfassen alle für die Berechnung des Anspruchs auf FamEL und das Führen des Falls relevanten Daten der Gesuchstellenden. Insbesondere sind Daten zu dem/der Gesuchsteller/in, Partner/in, den Kindern, Einkommen, Vermögen und Ausgaben enthalten. Zu den prozessbezogenen Angaben zählen Auszahlungen sowie Mutationsmeldungen über Veränderungen bei den Anspruchsvoraussetzungen oder der Leistungsberechnung.

⁵³ Da jedoch keine Kontroll- oder Vergleichsgruppe zu den Bezügerinnen von FamEL einbezogen werden kann, wird es nicht möglich sein, diese Entwicklungen auch kausal auf den Einfluss der FamEL zurückführen zu können.

⁵⁴ Die Datenbank wird von der Firma IGS GmbH geführt. Sie hat die für die Evaluation benötigten Daten im Auftrag der AKSO aufbereitet und an die Evaluierenden geliefert.

Als Stichmonat⁵⁵ zur Auswahl der Dossiers – insbesondere bei der Analyse des Profils der EL-Bezüger/innen – wurde der Dezember der Jahre 2010 bis 2013 gewählt. In die Datenauswahl wurden jeweils alle Dossiers miteinbezogen, die im Dezember des jeweiligen Jahres eine Auszahlung erhalten haben.⁵⁶ Im Stichmonat Dezember 2010 entsprechen 172 Dossiers diesem Kriterium, im Dezember 2011 sind es 399, im Dezember 2012 564 und im Dezember 2013 648. Um die Darstellung der Ergebnisse möglichst übersichtlich zu gestalten, wird bei Teilauswertungen meist nur die aussagekräftigere Datenbasis des Stichmonats Dezember 2013 verwendet. Dort, wo sich Unterschiede zu den vorhergehenden Jahren zeigen, werden auch die Daten des Stichmonats Dezember der vorhergehenden Jahre verwendet.

Da die Daten zur Berechnung des Anspruchs für FamEL dienen, enthalten sie nur in Ausnahmefällen (bspw. nicht bestimmbares Geburtsdatum) fehlende Werte.

Nicht erfasst werden in der von der AKSO eingesetzten Applikation für FamEL die Höhe der Rückforderungen, sofern sich diese nicht mit dem Anspruch an FamEL in den zukünftigen Monaten verrechnen lässt. Zur Höhe der Rückforderungen kann deshalb mit den hier verwendeten Datenquellen keine Aussagen gemacht werden.

4.3.2 Befragung der Bezüger/innen

Die Befragung der Bezüger/innen von FamEL ist die zentrale Datenquelle (BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN), um über die Lebenssituation der Familien mit FamEL-Bezug Aussagen treffen zu können.

Um zu untersuchen, ob sich die Lebenssituation der Bezüger/innen von FamEL gegenüber der Situation bevor sie FamEL bezogen haben verändert bzw. verbessert hat, wurden die Bezüger/innen mit Beginn des Anspruchs auf FamEL (t_1) und sechs Monate nach Anspruchsbeginn (t_2) befragt.

Da jedoch keine Kontroll- oder Vergleichsgruppe zu den Bezügerinnen und Bezüger von FamEL einbezogen werden kann, wird es nicht möglich sein, diese Entwicklungen auch kausal auf den Einfluss der FamEL zurückführen zu können.

Die methodische Vorgehensweise – also Erstellung, Durchführung und Auswertung der Befragung der Bezüger/innen – wird im Folgenden ausführlich dargelegt.

4.3.2.1 Auswahl der Dimensionen und Indikatoren der Befragung

Es gibt verschiedene Vorschläge zur Messung von Armut (siehe Abschnitt 2.2) und damit zur Bestimmung der relevanten Dimensionen – wobei umstritten ist, ob sich die Dimensionen abschliessend festlegen lassen (vgl. Lessmann 2007: 303ff.). Neben den häufig verwendeten Dimensionen Finanzen/Materielles, Wohnen, Bildung und (physische und psychische) Gesundheit untersuchen wir mit der Arbeits-/Erwerbssituation, der persönlichen Sicherheit, den sozialen Kontakten und Unterstützung, der Freizeit und Beteiligung am Gemeindeleben/Autonomie auch Dimensionen, die in der aktuellen Diskussion um die Operationalisierung des Capability-Ansatzes als für die Armutsmessung relevante Dimensionen identifiziert werden (vgl. z.B. Alkire 2007).

⁵⁵ Der Anspruch auf FamEL wird pro Monat berechnet.

⁵⁶ Die Auswahl entspricht nicht exakt der Gruppe der Bezüger/innen, die für den jeweiligen Dezember *formal* Anspruch gehabt hätte. Diese Auswahl enthält die Bezüger/innen nicht, die zwar *formal* im Stichmonat Anspruch gehabt hätten, deren Gesuch im jeweiligen Dezember jedoch noch nicht behandelt worden war. Dafür sind einige wenige Bezüger/innen enthalten, die im jeweiligen Dezember *formal* keinen Anspruch hatten (für Dezember 2013 ist dies bei 6 von insgesamt 648 Dossiers der Fall), aber noch Auszahlungen im Dezember für die Abrechnung vorheriger Monate erhalten haben. So kann es bezüglich der Zahl der Bezüger/innen zu kleineren Abweichungen im Vergleich zu anderen Datenquellen kommen (bspw. zur internen AKSO Statistik). Gewählt wurde dieses Kriterium, da zum Zeitpunkt der Auswertung die Dossierdaten für das Jahr 2014 noch nicht vorlagen, die notwendig gewesen wären, um abschliessend festzustellen, wer im Dezember 2013 *formal* Anspruch gehabt hätte. Zudem bildet es die „reale“ Situation insofern ab, als es den tatsächlich getätigten Zahlungen in den Stichmonaten entspricht.

Diese Dimensionen wurden mit den für die vorliegende Evaluation interessierende Dimensionen der externen Kinderbetreuung und der allgemeinen Fragen zu den Ergänzungsleistungen für Familien ergänzt.

Bei der Bestimmung der Indikatoren bzw. der konkreten Fragen zur Messung der Dimensionen wurde, soweit wie möglich, auf Fragen aus bestehenden Befragungen zurückgegriffen. Zum einen sollen so Indikatoren/Fragen gewählt werden, die sich bereits in anderen Befragungen bewährt haben, zum anderen sollte damit die Option der Vergleichbarkeit mit Ergebnissen anderer Studien geschaffen werden.⁵⁷

Die Fragen wurden so ausgewählt bzw. so entwickelt, dass damit – wie im Lebenslagenansatz konzipiert⁵⁸ – sowohl objektive Merkmale erfragt (wie bspw. die Wohnungsgrösse oder das Arbeitspensum) als auch subjektive Einschätzungen (wie bspw. die Zufriedenheit mit der finanziellen Situation im Haushalt) erhoben werden konnten. Zudem wurde darauf geachtet, dass bei Fragen nach der materiellen Situation (bspw. ob die Familie über ein Auto verfügt) Antwortmöglichkeiten angeboten wurden, mit denen angegeben werden konnte, ob die Familie aus finanziellen Gründen nicht über eine bestimmte Ausstattung verfügt oder aus anderen Gründen. Damit soll die Idee des Capability-Ansatzes⁵⁹ aufgenommen werden, dass Menschen selber wählen dürfen sollten, welche Handlungsoptionen sie realisieren möchten und welche nicht.⁶⁰

Für den Fragebogen zum Befragungszeitpunkt t_1 (Anspruchsbeginn) und den Fragebogen zum Befragungszeitpunkt t_2 (6 Monate nach Anspruchsbeginn) wurden zu einem grossen Teil dieselben Fragen verwendet, um einen Vergleich zwischen den beiden Befragungszeitpunkten zu ermöglichen.⁶¹ Im Fragebogen für den Befragungszeitpunkt t_2 (im Folgenden: "umfassender Fragebogen") wurde zudem in mehreren Lebensbereichen nach möglichen Veränderungen gegenüber der Situation zu Beginn des FamEL-Bezugs gefragt. Die direkte Messung von Veränderungen in der Lebenssituation der Familie wird dadurch um die Erhebung der subjektiv wahrgenommenen Veränderung von Aspekten der Lebenssituation erweitert.

Die Befragungsinstrumente wurden ausschliesslich in Deutsch erstellt.⁶² Die Fragen richteten sich dabei immer an den/die Gesuchsteller/in, der/die entweder für sich oder den gesamten Haushalt antworten musste.⁶³

Die so erstellten Fragebogen umfassten 16 Seiten (t_1) bzw. 15 Seiten (t_2) (inkl. Deckblatt), mit insgesamt 62 (t_1) bzw. 68 (t_2) Hauptfragen, die teilweise mehrere Unterfragen enthielten. Alle Fragen hatten

⁵⁷ Wichtige Quellen waren dabei folgende Befragungen des Bundesamtes für Statistik: Erhebung zu den Einkommen und den Lebensbedingungen in der Schweiz (Statistics on Income and Living Condition – SILC), Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) und Schweizerische Gesundheitsbefragung (SGB).

⁵⁸ Siehe Abschnitt 2.2.2

⁵⁹ Siehe Abschnitt 2.2.2

⁶⁰ Der Capability-Ansatz ist damit jedoch nur bedingt umgesetzt. Denn nicht nur fehlende finanzielle Mittel können dazu beitragen, dass ein Mensch über bestimmte Verwirklichungschancen nicht verfügt, sondern auch andere Gründe sind denkbar: Bspw. dass ein bestimmtes Gut in einer Region nicht verfügbar ist oder einem Menschen durch rechtliche Bestimmungen eine Verwirklichungschance verwehrt wird.

⁶¹ Die Frage nach dem höchsten Bildungsabschluss wurde ausschliesslich zum Befragungszeitpunkt t_1 gestellt, da nicht davon ausgegangen wurde, dass sich diese Situation innerhalb von sechs Monaten im Zusammenhang mit den FamEL ändern könnte. Auch die Frage, woher man von den FamEL erfahren hat, wurde nur zum Befragungszeitpunkt t_1 gestellt. In wenigen Fragen wurde zum Befragungszeitpunkt t_1 nach Veränderungsabsichten (bspw. Arbeitspensum) und zum Befragungszeitpunkt t_2 nach den realisierten Veränderungen gefragt.

⁶² Dies erfolgte in Absprache mit Vertretern und Vertreterinnen der AKSO und gemäss deren Einschätzung, dass der ganz grosse Teil der Bezüger/innen den Fragebogen in deutscher Sprache versteht. Da sich zudem Personen, bei denen dies nicht der Fall ist, auf viele verschiedene Sprachgruppen verteilen, wurde auf Übersetzungen des umfassenden Fragebogens verzichtet.

⁶³ Die Möglichkeit, dass der Fragebogen auch von dem/der Partner/in beantwortet wird oder auch die Kinder befragt würden, wurde bewusst nicht gewählt. Hauptgrund dafür war die Befürchtung, dass, durch die dafür zusätzlich notwendigen Anweisungen, sich das korrekte Ausfüllen für die Befragten erschweren würde, so dass die Zuteilung an die jeweilige Person nicht zuverlässig gelingen würde.

standardisierte Antwortmöglichkeiten, wobei vereinzelt auch Bemerkungen gemacht oder „Anderes“ vermerkt werden konnte.

Alle Fragebogen wurden mit einem eindeutigen Code versehen, damit der Rücklauf kontrolliert werden konnte und Verknüpfungen zu den FamEL-Dossiers möglich waren.

Für den unveröffentlichten Zwischenbericht zur Evaluation der FamEL wurde bereits zu einem vorherigen Zeitpunkt mindestens sechs Monate nach Anspruchsbeginn eine Befragung durchgeführt. Da sich die Fragebogen für t_1 und t_2 nur geringfügig vom Fragebogen dieser Zwischenbefragung unterscheiden, wurde auf einen zusätzlichen Pre-Test verzichtet. Für den Fragebogen der Zwischenbefragung wurde zudem bereits schon ein Pre-Test durchgeführt. Erfahrungen aus der Zwischenbefragung haben zu kleineren Anpassungen der Fragebogen für t_1 und t_2 geführt.

Kurzfragebogen

Für Personen, die zum Befragungszeitpunkt bereits keine FamEL mehr bezogen, wurde ein kurzer Fragebogen im Umfang von einer Seite mit 5 Fragen erstellt. Darin wurde nach dem Hauptgrund, weshalb kein Anspruch mehr auf FamEL besteht, der finanziellen Situation und dem Bezug von Sozialhilfe gefragt.

4.3.2.2 Stichprobe und Datenerhebung

Die Ausgangsstichprobe für die Befragung umfasst alle Fälle bzw. Gesuchsteller/innen, denen zwischen dem 26. Oktober 2011 und dem 6. Mai 2013 das erste Mal FamEL zugesprochen wurden.

Die Ausgangsstichprobe gemäss diesem Zuschnitt umfasste 440 Familien, an die der Fragebogen jeweils bei Anspruchsbeginn durch die AKSO verschickt wurde.⁶⁴ Davon mussten nachträglich 11 Familien ausgeschlossen werden, da sie schon zu einem früheren Zeitpunkt bereits schon FamEL erhalten hatten. Die gültige Ausgangsstichprobe umfasst deshalb 429 Familien.

Im Begleitbrief wurden die Befragten über den Zweck der Befragung informiert und zur Teilnahme gebeten. Den Befragten wurde zugesichert, dass ihre Angaben streng vertraulich behandelt würden.

Den befragten Gesuchstellenden (Befragungszeitpunkt t_1 und t_2), die bis 14 Tage ab Erhalt des Fragebogens keinen Fragebogen eingeschickt hatten, wurden die Befragungsunterlagen zusammen mit einem Erinnerungsbrief erneut zugestellt.

Von den total 429 zum Zeitpunkt t_1 befragten Familien, haben 323 einen Fragebogen ausgefüllt und zurückgeschickt (siehe Tabelle 7), was einem über den Erwartungen liegenden Rücklauf von 75.3% Prozent entspricht.

Jeweils 6 Monate nach Anspruchsbeginn wurden die Familien, welche auf die Befragung zum Zeitpunkt t_1 geantwortet haben, ein zweites Mal befragt (t_2). Von den total 323 Familien, die auf die Befragung t_1 geantwortet haben, wurde der Fragebogen zum Befragungszeitpunkt t_2 an 317 Familien verschickt.⁶⁵ Von den 317 zum Zeitpunkt t_2 befragten Familien haben 257 auf die Befragung geantwortet. Von den 257 erhaltenen Fragebogen t_2 mussten nachträglich 13 ausgeschlossen werden,⁶⁶ womit 244 gültige

⁶⁴ Der Fragebogen wurde von der AKSO zusammen mit der Verfügung bezüglich dem Anspruch auf FamEL verschickt (Couverts der AKSO). Dem Fragebogen wurden ein Begleitbrief (Briefkopf der FHNW, unterschrieben durch den Projektleiter bei der FHNW) und ein frankiertes Rückantwortcouvert an die FHNW beigelegt.

⁶⁵ Gründe den Fragebogen nicht zu verschicken waren: Gesuchsteller lebt nun mit einer anderen Gesuchstellerin im selben Haushalt (1 Fall); In der Befragung t_1 wurde vermerkt, dass die Familie zu wenig Deutsch verstehe (1 Fall); zu 4 Fällen wurden keine Angaben gemacht, weshalb der Fragebogen nicht verschickt wurde. Möglicherweise handelt es sich hier um einen Fehler beim Versand oder bei der Dokumentation des Versandes.

⁶⁶ In 6 Fällen konnte nachträglich in den Dossiers (FAMEL-DOSSIERS) festgestellt werden, dass der Haushalt zum Zeitpunkt t_2 bereits keinen Anspruch auf FamEL mehr hatte, aber dennoch einen ausgefüllten Fragebogen eingeschickt hat. In 6 Fällen wurde fälschlicherweise ein Kurzfragebogen ausgefüllt, obschon der Haushalt nach wie vor Anspruch auf FamEL hätte (Information aus FAMEL-DOSSIERS). In einem Fall war kein Fragebogen mehr vorhanden, obschon der Eingang eines Fragebogens dokumentiert wurde. Es ist unklar, ob es sich hier um einen Dokumentationsfehler handelt oder ob der Fragebogen verloren worden ist.

Fragebogen zum Zeitpunkt t_2 bleiben. Gemessen an der gültigen Ausgangsstichprobe entspricht dies einem Rücklauf von 56.9% (t_1 und t_2). Von den gültigen Fragebogen zum Zeitpunkt t_2 sind 217 Fragebogen von Familien, die zum Zeitpunkt t_2 nach wie vor FamEL bezogen haben, und 27 Kurzfragebogen von Familien, die zum Zeitpunkt t_2 keine FamEL mehr bezogen haben, ausgefüllt worden.

Tabelle 7 Rücklauf Befragung Bezüger/innen

	Anzahl	Anteil Fragebogen im Verhältnis zu den verschickten Fragebogen t_1 gültig
Verschickte Fragebogen t_1	440	
Verschickten Fragebogen t_1 gültig	429	100.0%
Zurückerhaltene Fragebogen t_1	323	75.3%
Verschickte Fragebogen t_2	317	73.9%
Zurückerhaltene Fragebogen t_2 total	257	59.9%
Zurückerhaltene Fragebogen t_2 gültig	244	56.9%
davon mit FamEL-Bezug zum Befragungszeitpunkt t_2 („umfassender Fragebogen“)	217	Anteil an Rücklauf t_2 : 88.9%
davon ohne FamEL-Bezug zum Befragungszeitpunkt t_2 („Kurzfragebogen“)	27	Anteil an Rücklauf t_2 : 11.1%

4.3.2.3 Repräsentativität

Trotz des relativ hohen Rücklaufs von 56.9% stellt sich die Frage nach der Verzerrung der Befragungsstichprobe. Die Repräsentativität der zurückerhaltenen Fragebogen im Verhältnis zur gesamten Gruppe der befragten Familien wird anhand verschiedener Merkmale, namentlich Familienform (Anzahl Erwachsene, Anzahl Kinder, Alter der Kinder), Geschlecht der Gesuchsteller/innen und Partner/innen, sowie der Ländergruppe der Gesuchstellenden geprüft.

Die Ergebnisse dieser Prüfung sind in Anhang 1 in Tabellenform aufgeführt. Es zeigt sich, dass die Gruppe der Familien, die auf den Fragebogen geantwortet hat, hinsichtlich dieser hier gewählten Repräsentativitätskriterien eine grosse Übereinstimmung mit der Gruppe der insgesamt Befragten aufweist. Der Anteil der Antwortenden weicht im Vergleich zu den Befragten in Bezug auf einzelne Familienformen – mit zwei Ausnahmen – maximal um 0.7% ab: Bei den Familienformen nach Anzahl Kindern beträgt die so berechnete Abweichung bei Zweielternfamilien mit einem Kind 4%; sie sind somit in der Auswertungsstichprobe leicht untervertreten. Zweielternfamilien mit zwei Kindern sind in der Auswertungsstichprobe um 3.7% höher als unter den angeschriebenen Familien vertreten. Eine maximale Abweichung von 4% ist unseres Erachtens jedoch tief und lässt nicht auf eine beachtenswerte Verzerrung in der Stichprobe schliessen. In Bezug auf das Geschlecht ist die Abweichung max. +/- 0.5%. Auch bei einzelnen Ländergruppen sind die Abweichungen minimal. Einzelne Ländergruppen sind maximal zu 0.7% über- oder untervertreten (siehe Anhang 1).

Insgesamt weist die Gruppe der Familien, die den Fragebogen zurückgeschickt haben, im Vergleich zu den befragten Gruppen in Bezug auf die ausgewählten Kriterien eine hohe Repräsentativität aus. Diese lässt sich unter anderem mit der hohen Rücklaufquote erklären.

Jenseits der Repräsentativität in Bezug auf die Gesuchstellenden ist zu bedenken, dass deren Partner/innen nicht direkt befragt wurden. Da bei den Zweielternfamilien 100% der antwortenden Gesuchstellenden Männer sind, hat dies zur Folge, dass zur Sichtweise von Frauen in Zweielternfamilien mit der vorliegenden Befragung keine Aussagen möglich sind.

4.3.2.4 Datenerfassung, -prüfung und -aufbereitung

Die Fragebogen wurden durch zwei dafür instruierte Hilfsassistenten mittels einer Eingabemaske erfasst.⁶⁷ In einem weiteren Schritt wurden die Daten für eine effiziente Datenanalyse aufbereitet. Für eine erhöhte Datenqualität wurden verschiedene Antworten hinsichtlich ihrer Konsistenz nach definierten Regeln geprüft und allenfalls korrigiert.

Mit dem eindeutigen Code auf dem Fragebogen ist es über eine dafür vorgesehene Schlüsselliste möglich, die Befragungsdaten mit den Dossiers der FamEL zu verknüpfen. Aus Datenschutzgründen sind die mit dem Fragebogen erhobenen Daten im ausschliesslichen Besitz der FHNW. Die Verknüpfung von Fragebogendaten mit den FamEL-Dossiers ist also nur der FHNW möglich. Da die FamEL-Dossiers verschiedene Mutationen enthalten, wurde die Verknüpfung jeweils mit dem zum Zeitpunkt der Zweitbefragung (t_2) aktuellsten Dossier gemacht. Die FamEL-Dossiers sollten somit so gut wie möglich die Situation zum Befragungszeitpunkt darstellen.

4.3.2.5 Datenauswertung

Die Daten werden mit statistischen Analyseverfahren ausgewertet. Falls statistisch und inhaltlich sinnvoll, werden die Befragungsdaten auch nach verschiedenen Familientypen, namentlich auf den Unterschied zwischen Ein- und Zweielternfamilien, ausgewertet. Allerdings führt die kleine Anzahl an Einelternfamilien dazu, dass weitere Untergruppen statistisch nicht genug aussagekräftig sind bzw. diese gegenüber Zweielternfamilien zu umfassenderen Gruppen zusammengefasst werden müssen. Neben der Deskription wird mittels statistischer Verfahren zudem geprüft, ob sich zwischen Erst- und Zweitbefragung bei Indikatoren der finanziellen und allgemeinen Lebenssituation statistisch signifikante Veränderungen bzw. Verbesserungen zeigen. Weiter wird geprüft, ob sich statistisch bedeutsame Unterschiede zwischen Ein- und Zweielternfamilien feststellen lassen.

Dort, wo interpretierbare Vergleichswerte aus anderen Befragungen vorliegen (bspw. SILC, SAKE, SGB), werden diese Daten zusätzlich beigezogen.

In der Auswertung werden fehlende Werte erst angegeben, wenn sie 5% überschreiten würden.⁶⁸ Diese von uns festgesetzte Grenze erscheint uns sinnvoll, da wir fehlende Werte unter 5% nicht als aussagerelevant halten.

4.3.3 Analyse von Sozialhilfedossiers

Die Analyse von Sozialhilfedossiers erlaubt die Untersuchung der Relationen zwischen FamEL und Sozialhilfe.

Die Datenbasis hierfür umfasst die Gesamtheit der Sozialhilfedossiers beim Amt für soziale Sicherheit des Kantons Solothurn (SOZIALHILFE-DOSSIERS). Dort werden halbjährlich Angaben zu allen von der Sozialhilfe unterstützten Fällen und Personen sowie die Daten zur wirtschaftlichen Hilfe erfasst. Aufgrund der neuen Sozialversicherungsnummer bzw. der AHV-Nummer lässt sich ein Abgleich der Fall- und Personendaten in der FamEL und der Sozialhilfe realisieren.⁶⁹

Der Abgleich erfolgt für alle Fälle bzw. Personen aus drei Gruppen: Fälle des Jahres 2010 sind alle Fälle und Personen, die im Kalenderjahr 2010 erstmals FamEL erhalten haben. Fälle des Jahres 2011

⁶⁷ 10% der erfassten Fragebogen wurden zufällig ausgewählt und zur Prüfung der Datenerfassungsqualität durch einen Mitarbeiter der Evaluierenden nochmals eingegeben, um sie mit den eingegebenen Daten zu vergleichen. Die so ermittelte Fehlerquote von 0.3% bei t_1 , 0.7% bei t_2 und 0% bei den Kurzfragebogen kann als ausreichend tief beurteilt werden.

⁶⁸ Bei 217 zurückerhaltenen und gültigen, umfassenden Fragebogen t_2 (Haushalte mit FamEL-Bezug zum Befragungszeitpunkt t_2) werden die fehlenden Werte also angegeben, wenn bei einer Frage von mehr als 10 Befragten die Antworten fehlen.

⁶⁹ Aus Datenschutzgründen wurde die Analyse der Sozialhilfedossiers vom Amt für soziale Sicherheit vorgenommen.

und 2012 sind alle Fälle und Personen, die im Kalenderjahr 2011 bzw. 2012 erstmals FamEL⁷⁰ bezogen haben. Die drei Gruppen haben folgende Umfänge:

- 2010: 209 Fälle
- 2011: 295 Fälle
- 2012: 293 Fälle

Die Prüfung der Sozialhilfedossiers schliesst zunächst die Prüfung der Frage ein, ob Beziehende von FamEL im gleichen Jahr, in dem erstmals FamEL bezogen wurden, oder im Vorjahr Sozialhilfe bezogen haben.⁷¹

Die Prüfung, ob ein Fall mit FamEL-Bezug auch in der Sozialhilfe vermerkt ist, erfolgt hierbei personenbezogen, d.h. in den Sozialhilfedossiers wird nach Übereinstimmungen mit Personen gemäss FamEL-Dossiers gesucht; zunächst und prioritär bei Hauptantragstellenden, nachrangig in Bezug auf den Partner bzw. die Partnerin von Hauptantragstellenden sowie Kinder.⁷² Aus den Sozialhilfedossiers werden folgende Merkmale fallbezogen erfasst:

- Summe der ausbezahlten Sozialhilfe, nach Kalenderjahr
- Beginn und Ende des Sozialhilfebezugs, nach Kalenderjahr
- Parallelbezug zu den FamEL

Zusätzlich, wenngleich nicht systematisch, werden weitere fallbezogene Informationen erfasst, insbesondere Angaben über den Zeitpunkt des Sozialhilfebezugs, Gründe für den Parallelbezug oder Angaben über die Bevorschussung von FamEL durch die Sozialhilfe.

Auf zentrale Konzepte in der Auswertung wird im Ergebnisteil – siehe Abschnitt 5.6.1 – eingegangen.

4.3.4 Modellanalyse

Die Modellanalyse erlaubt die Untersuchung von zwei Arten von Effekten der FamEL, indem das frei verfügbare Einkommen für verschiedene idealtypische Haushaltsituationen modelliert wird. Zum einen kann gezeigt werden, wie sich die FamEL ins Steuer- und Transfersystem des Kantons Solothurn einfügen, zum anderen können mögliche Schwelleneffekte oder ungenügende Erwerbsanreize, die von den FamEL ausgehen, identifiziert werden.

Im Folgenden werden zuerst die dem Modell⁷³ zugrunde liegenden Definitionen des frei verfügbaren Einkommens und der abgebildeten Haushaltsituationen dargelegt, bevor die konkrete Anwendung des Modells für die Evaluation der FamEL im Kanton Solothurn erfolgt.

4.3.4.1 Definitionen im Modell

Das frei verfügbare Einkommen

Das frei verfügbare Einkommen bezeichnet jenes Einkommen eines Haushalts, das nach Berücksichtigung aller Einnahmen (Lohneinkommen und Sozialtransfers) und nach Abzug der Fixkosten (Mie-

⁷⁰ Diese Gruppen wurden so selektioniert, dass es im Vorjahr bzw. in den Vorjahren noch keine Auszahlung gab und die erste FamEL-Auszahlung 2011 bzw. 2012 erfolgte.

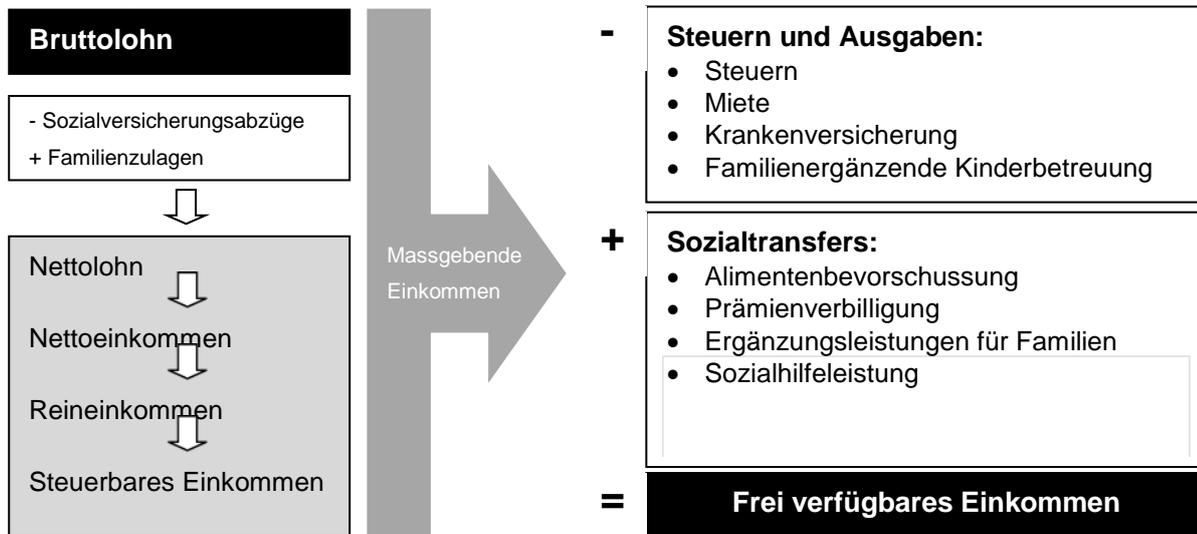
⁷¹ Bei Fällen, deren FamEL-Bezug 2010, 2011 oder 2012 endete, wurde zusätzlich untersucht, ob im Folgejahr Sozialhilfe bezogen wurde.

⁷² Zur Identifikation dienen die Sozialversicherungsnummer (bzw. AHV-Nummer) und das Geburtsdatum.

⁷³ Das Simulationsmodell wurde von der SKOS gemeinsam mit Interface Politikstudien entwickelt für die Studien Knupfer/Bieri 2007 und Knupfer et al. 2007.

te, Krankenversicherungsprämie und allfällige Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung) sowie der Steuern übrig bleibt.

Abbildung 4 Methodik zur Berechnung des frei verfügbaren Einkommens im Kanton Solothurn



Quelle: Knpfer/Bieri (2007:12)

Mit dem frei verfügbaren Einkommen müssen Ausgaben für Nahrung, Kleidung, Bildung, Mobilität, Freizeit und anderes mehr finanziert werden. Alle Beiträge wurden für ein Jahr berechnet und bilden damit die jährlich vorhandenen Mittel des betrachteten Haushalts ab. Als Stichdatum wird der 01.01.2014 verwendet.

Das Simulationsmodell zeichnet das frei verfügbare Einkommen für Bruttolöhne zwischen 0 und 120'000 Franken nach und unterscheidet dabei zwischen frei verfügbarem Einkommen im Anspruchsbereich der Sozialhilfe und frei verfügbarem Einkommen ausserhalb des Sozialhilfeanspruchsbereichs. Ausserdem wird das frei verfügbare Einkommen mit FamEL separat abgebildet, damit ein effektiver Vergleich mit der Situation ohne FamEL möglich ist.

Die Falltypen

Für die Simulation der frei verfügbaren Einkommen wird mit idealtypischen Haushaltssituationen gearbeitet. Es wurden drei Haushaltssituationen gewählt mit Kindern unter 6 Jahren und damit mit potentielltem Anspruch auf FamEL. Bezüglich der verschiedenen Annahmen hat man sich, wenn möglich, an den in der FamEL am häufigsten vorkommenden Familientypen orientiert. Tabelle 8 gibt einen Überblick über die allgemeinen Annahmen zur Familiensituation.

Tabelle 8 Allgemeine Situation und Fixkosten

Zusammensetzung des Haushalts	Einkommenssituation	Wohnung	Prämie Krankenkasse (inkl. Unfall)	Betreuung der Kinder
Falltyp 1: Alleinerziehende mit einem Kind (3½ Jahre)	1 Lohneinkommen Anspruch auf Alimente in der Höhe von 9'003 Fr./Jahr, die vom Pflichtigen bezahlt werden (Variante: Pflichtiger bezahlt nicht)	3 Zimmer (14'724 Fr./Jahr)	5'561 Fr./Jahr	Familienergänzende Kinderbetreuung in Abhängigkeit vom Erwerbsspensum, wobei die ersten beiden Tage privat und kostenlos abgedeckt werden (Variante: keine private Lösung für die ersten zwei Tage)
Falltyp 2: Zweielternfamilie mit einem Kind (3½ Jahre)	1 Lohneinkommen	3 Zimmer (14'724 Fr./Jahr)	10'083 Fr./Jahr	keine familienergänzende Kinderbetreuung
Falltyp 3: Zweielternfamilie mit zwei Kindern (3½ und 5 Jahre)	1 Lohneinkommen	4 Zimmer (19'568 Fr./Jahr)	11'222 Fr./Jahr	keine familienergänzende Kinderbetreuung

Für alle Falltypen werden die wichtigsten Faktoren der Lebenshaltungskosten berücksichtigt, indem die ortsübliche Miete, die Prämie für die obligatorische Krankenversicherung sowie die allfälligen Kosten für die Kinderbetreuung im Haushaltsbudget berücksichtigt werden.

Für die Festlegung der Miete wurde die Durchschnittsmiete für die Stadt Solothurn angenommen, die aufgrund der Mietpreis-Strukturhebung des Bundesamts für Statistik für das Jahr 2003 berechnet und für die vorliegende Studie mit dem Mietpreisindex angepasst wurde. Als Stichmonat für den Mietpreisindex wurde November 2013 gewählt.

Analog wurde mit den Prämien für die obligatorische Krankenversicherung verfahren, indem die vom Bundesamt für Gesundheit jährlich publizierte kantonale bzw. regionale Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenversicherung in das Haushaltsbudget eingerechnet wurde. Der Kanton Solothurn verfügt über eine einzige Prämienregion, welche für den ganzen Kanton gilt. Es wird in jedem Fall davon ausgegangen, dass der Anspruch auf Prämienverbilligung geltend gemacht wird.

Die Tarife der familienergänzenden Kinderbetreuung sind im Kanton Solothurn nicht kantonal geregelt. Die Simulation der Falltypen orientiert sich an der Situation im Kantonshauptort. Die Stadt Solothurn kennt keine einheitliche Tarifregelung, jede Kinderkrippe legt ihre Tarife selber fest. Die Simulation stützt sich auf das Tarifreglement der Kindertagesstätte Lorenzen, die günstiger ist als die Kinderkrippen Hexenburg und Giraffe. Da die Analyse der FAMEL-DOSSIERS gezeigt hat, dass die durchschnittlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung in den meisten FamEL-Fällen keiner Vollbetreuung entsprechen, wird davon ausgegangen, dass das Kind die ersten beiden Arbeitstage bzw. an zwei Arbeitstagen pro Woche privat und kostenlos betreut wird.

Um die Wirkung der verschiedenen Bedarfsleistungen, Zwangsausgaben sowie Steuern auf das frei verfügbare Einkommen zu analysieren, müssen auch Annahmen bezüglich Arbeitspensum und Er-

werbseinkommen getroffen werden. Das Modell bildet sowohl die Situation ohne Erwerb ab als auch Working Poor-Situationen mit Teil- und Vollzeitpensen. Die Annahmen zu den Erwerbspensen dienen auch der Plausibilisierung, da es zu weit von der Realität entfernt wäre anzunehmen, dass jemand im untersten Bruttolohnbereich 100% arbeitet. Die Löhne für ein Vollzeitpensum sind niedrig gewählt, weil die Situation von einkommensschwachen Familien aufgezeigt werden soll.

Tabelle 9 gibt einen Überblick über die angenommenen Arbeitspensen und die damit verbundenen Einkommen. Zudem wird davon ausgegangen, dass die Falltypen über kein Vermögen verfügen und keine Schulden haben. Die FAMEL-DOSSIERS haben gezeigt, dass nur knapp 4% aller unterstützten Familien über ein anrechenbares Vermögen verfügen, womit diese Annahme gerechtfertigt ist. Wie die Schuldsituation der real unterstützten Haushalte aussieht, konnte nicht eruiert werden.

Tabelle 9 Arbeitspensen und Einkommen

Erwerbspensum in Prozent	Erwerbspensum in Tagen pro Woche	Einkommensbereiche für	
		Haushalte mit einer erwachsenen Person (Falltyp 1)	Haushalte mit zwei erwachsenen Personen (Falltyp 2 und 3)
Keine Erwerbstätigkeit	Keine Erwerbstätigkeit	Kein Einkommen (Fr. 0)	Kein Einkommen (Fr. 0)
20%	1 Tag	Fr. 8'400 bis Fr. 16'799 pro Jahr	Fr. 9'600 bis Fr. 19'199 pro Jahr
40%	2 Tage	Fr. 16'800 bis Fr. 25'199 pro Jahr	Fr. 19'200 bis Fr. 28'799 pro Jahr
100%	5 Tage	Fr. 25'200 bis Fr. 120'000 pro Jahr	Fr. 28'800 bis Fr. 120'000 pro Jahr

Neben dem Lohn werden je nach Falltyp unterschiedliche Transferleistungen bezogen, welche die Übergänge zwischen Sozialhilfe und vorgelagertem Sozialtransfer- und Steuersystem beeinflussen. Da der Anspruch auf Bedarfsleistungen, die der Sozialhilfe vorgelagert sind, häufig einer Karenzfrist hinsichtlich Wohndauer unterliegt, wird bei allen Falltypen angenommen, dass diese seit mindestens fünf Jahren im Kanton Solothurn Wohnsitz haben. Somit werden allfällige Karenzfristen irrelevant. Um Zirkelberechnungen zu verhindern, wird in der Untersuchungsanlage davon ausgegangen, dass alle Leistungen erstmalig bezogen werden.

Die Berechnung der Sozialhilfe basiert auf den SKOS-Richtlinien. Diese sehen zur Förderung von beruflicher und sozialer Integration Einkommensfreibeträge (EFB) und Integrationszulagen (IZU) vor. Wer im Kanton Solothurn erwerbstätig ist und Sozialhilfe bezieht, kann je nach Arbeitspensum einen Einkommensfreibetrag von 100 – 600 Franken pro Monat geltend machen. Nicht erwerbstätige Personen, die sich aktiv um ihre Integration bemühen, haben Anspruch auf eine Integrationszulage von 100 – 300 Franken pro Monat. Ausserdem erhalten Alleinerziehende, die wegen ihrer Betreuungsaufgabe weder einer Erwerbsarbeit noch einer Integrationsaktivität nachgehen, eine Zulage von 200 Franken. Die Situation ohne Erwerbstätigkeit wird allerdings in dieser Evaluation nicht genauer analysiert, weil die FamEL ein Mindesteinkommen voraussetzen.

4.3.4.2 Anwendung des Modells für die Evaluation der FamEL im Kanton Solothurn

Um die Wirkungen der FamEL analysieren zu können, wird für jeden Falltyp der Anspruch auf FamEL berechnet und ins Modell eingefügt. Dazu werden die Parameter verwendet wie sie in Tabelle 8 festge-

halten sind. Die Ergänzungsleistungen für Familien werden für die drei idealtypischen Haushaltssituationen simuliert, wie sie im vorhergehenden Kapitel beschrieben sind. Aufgrund dieser Simulationen kann gezeigt werden, wie sich die FamEL ins System der Bedarfsleistungen einfügen und Systemfehler können sichtbar gemacht werden. So kann einerseits aufgezeigt werden, ob Familien aus der Sozialhilfe abgelöst werden können und inwiefern sie finanziell besser gestellt sind. Andererseits kann analysiert werden, inwiefern Anreize für einen Ausbau der Erwerbstätigkeit gesetzt werden können.

Schliesslich werden die idealtypischen Situationen mit den effektiven Haushalten verglichen, die im Kanton Solothurn FamEL beziehen. Dazu werden die Daten der FAMEL-DOSSIERS verwendet mit Stichmonat Dezember 2013. Es wird aufgezeigt, wie die beziehenden Haushalte in den Simulationsgrafiken verortet werden können. Dabei ist es nicht möglich, aufgrund des Erwerbseinkommens punktgenau festzustellen, welches Einkommen der reale Haushalt effektiv zur freien Verfügung hat, da die Simulationen immer auf einem abstrakteren Niveau ansetzen und dadurch die Situation im Einzelfall nicht genau mit der Simulationsanlage übereinstimmt. Aber es kann festgestellt werden, in welchem Bereich der Grafik ein bestimmter Haushalt einzuordnen ist.

4.3.5 Überblick über die zentralen Datenquellen

Im Folgenden werden die zentralen Datenquellen, auf welche sich die Evaluation stützen kann, im Überblick und mit einer Kurzbeschreibung nochmals dargestellt (siehe Tabelle 10).

Tabelle 10 Kurzbeschreibung verwendete Datenquellen

Datenquelle	Beschreibung
AKSO-STATISTIK	<p>Statistische Daten über den Vollzug:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monatliche Anzahl Zusprachen der FamEL nach Eineltern-/Zweielternfamilien und Alter der Kinder. • Monatliche Anzahl Ablehnungen nach Gründen (Wirtschaftlichkeit, Anspruchsvoraussetzungen) • Monatliche Anzahl Mutationen, Rückforderungen, Fälle aus der Sozialhilfe, pendente Anmeldungen (1-2 Monate, >= 3 Monate) <p><i>Datenerfassung/-aufbereitung:</i> Die Daten werden von der AKSO intern in einer Tabelle erfasst.</p>
BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN	<p>In der standardisierten, schriftlichen Befragung wurden Antworten von aktuellen und ehemaligen FamEL-Bezüger/innen zu ihrer aktuellen finanziellen und allgemeinen Lebenslage (objektive Daten und subjektive Einschätzungen) zu zwei Zeitpunkten erhoben. Die Daten können über einen Code mit den Daten der jeweiligen Gesuchstellenden aus der FAMEL-DOSSIERS Quelle in Beziehung gesetzt werden.</p> <p><i>Datenerhebung:</i> Befragung mittels standardisiertem Papierfragebogen von allen Gesuchstellenden, denen zwischen dem 26. Oktober 2011 und dem 6. Mai 2013 FamEL zugesprochen wurde. Die erste Befragung fand zum Zeitpunkt des Zuspruchs von FamEL statt. Die zweite Befragung fand 6 Monate nach Anspruchsbeginn statt. In der Zweitbefragung kann unterschieden werden zwischen Haushalten, die zu diesem Zeitpunkt nach wie vor Anspruch auf FamEL haben, und Haushalten, die keinen Anspruch mehr auf FamEL haben. Personen, die zum Zeitpunkt der Zweitbefragung keine FamEL mehr bezogen, wurden gebeten, einen 1-seitigen Kurzfragebogen auszufüllen.</p> <p><i>Datenerfassung:</i> Die Daten wurden durch Hilfsassistierende der FHNW erfasst.</p> <p><i>Datenaufbereitung:</i> Die erfassten Daten wurden von den Projektmitarbeitenden hinsichtlich der Qualität und Konsistenz geprüft und aufbereitet.</p> <p>Für eine detaillierte Beschreibung der Datenerhebung siehe Abschnitt 4.3.2.2.</p>

FAMEL- DOSSIERS	<p>Die von der AKSO elektronisch geführten Dossiers enthalten alle für die Berechnung des Anspruchs auf FamEL relevanten Daten der Geschuchstellenden. Insbesondere sind Daten zu dem/der Geschuchsteller/in, Partner/in, den Kindern, Einkommen, Vermögen und Ausgaben enthalten.</p> <p><i>Datenerfassung:</i> Die Daten aller behandelten Gesuche für FamEL (inkl. deren Mutationen) werden von der Ausgleichkasse in der dafür vorgesehenen Applikation elektronisch erfasst.</p> <p><i>Datenaufbereitung:</i> Die für die Datenbank zuständige Firma IGS GmbH hat die benötigten Daten im Auftrag der AKSO für die Jahre 2010 bis 2013 aufbereitet und an die Evaluierenden geliefert. Aus den Daten wurden durch die Evaluierenden Datenabzüge für die Stichmonate Dezember 2010, Dezember 2011, Dezember 2012 und Dezember 2013 gemacht. Weiter wurden Abzüge für das Gesamtjahr 2010, 2011, 2012 und 2013 erstellt. Die Dossierdaten wurden zudem mit den Befragungsdaten (BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN) verknüpft. Die Datenabzüge werden in den jeweiligen Untersuchungsbereichen, in denen sie Verwendung finden, in den folgenden Abschnitten beschrieben. Das methodische Vorgehen zur Erstellung der Datenabzüge wurde mit der IGS GmbH validiert.</p>
SOZIALHILFE- DOSSIERS	<p>Die Datenquelle enthält Informationen darüber, wie weit Beziehende von FamEL im Jahr 2010, 2011 und 2012, vor, während oder nach dem Bezug von FamEL finanzielle Sozialhilfeleistungen erhalten haben. Informationen je Dossier: Parallelbezug (teilweise/vollständig), Bevorschussung FamEL und die Höhe der jährlichen Sozialhilfe.</p> <p><i>Datenerhebung:</i> Manuelle Prüfung der Verknüpfung von FamEL-Dossiers und Sozialhilfedossiers durch die Fachstelle Sozialhilfe des Kanton Solothurn. Die Prüfung wurde von der AKSO bewilligt. Für eine detaillierte Beschreibung der Datenerhebung siehe Abschnitt 4.3.1.</p>

5 Ergebnisse

Die Ergebnisse der Evaluation sind Gegenstand dieses Kapitels 5. Die Gliederung folgt den sechs Untersuchungsbereichen, die in den Ausführungen zum methodischen Vorgehen kurz skizziert sind (Abschnitt 4.2). Die einzelnen Ergebnisteile werden jeweils am Ende des Abschnitts kurz zusammengefasst.

5.1 Vollzug und Inanspruchnahme der FamEL

In diesem Abschnitt soll die Frage beantwortet werden, wie der konkrete Vollzug der Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) aussieht und wie sich die Inanspruchnahme von FamEL seit der Einführung des neuen Leistungssystems entwickelt hat. In einem ersten Schritt werden die Zuständigkeiten und die Ablauforganisation im FamEL-Leistungssystem beschrieben (Abschnitt 5.1.1). Daran anschliessend werden in den Abschnitten 5.1.2 bis 5.1.8 Kennzahlen zu den eingereichten Gesuchen, den Mutationen und jährlichen Überprüfungen, den aktiven Fällen, der Höhe der FamEL, den Rückforderungen, der Summe der ausbezahlten Beträge und den Kosten des Vollzugs präsentiert. Wie der Vollzug der FamEL von den Bezügerinnen und Bezüger selbst eingeschätzt wird, ist Gegenstand von Abschnitt 5.1.9. Zum Schluss (Abschnitt 5.1.10) werden die zentralen Überlegungen zusammenfassend festgehalten.

5.1.1 Zuständigkeiten und Ablauforganisation

Mit dem Vollzug der FamEL sind die Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO) sowie die AHV-Zweigstellen betraut. Die Zuständigkeiten orientieren sich dabei grundsätzlich am Verfahren, wie es bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV implementiert ist.

Die AHV-Zweigstellen sind entsprechend die erste Anlaufstelle. Gemäss Sozialgesetz des Kantons Solothurn (§ 83, SG, 831.1) sind Anmeldungen zum Bezug einer FamEL bei der AHV-Zweigstelle einzureichen. Den Zweigstellen kommt dabei die Aufgabe zu, interessierten Familien Auskünfte zu geben und sie bei Bedarf beim Anmeldeverfahren zu unterstützen. Darüber hinaus sind die AHV-Zweigstellen im Rahmen der jährlichen Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen (Revision) involviert.

Der Kanton verfügt per Ende 2013 (31. Dezember 2013) über insgesamt 59 AHV-Zweigstellen.⁷⁴ Diese Stellen können in einzelnen Gemeinden angesiedelt, an eine Sozialregion delegiert sein oder gemeinsam von mehreren Gemeinden geführt werden. Die Einführung der FamEL brachte für die AHV-Zweigstellen neue Aufgaben mit sich, bei denen sie mit Ausbildungsanlässen und verschiedenen Informationsmaterialien unterstützt wurden (vgl. AKSO 2010: 18)

Die AKSO entscheidet gemäss Sozialgesetz des Kantons Solothurn (§ 83, SG, 831.1) über die eingereichten Gesuche und ist für die Auszahlung der FamEL zuständig. Die FamEL stellen für die AKSO ein neues Leistungssystem dar, dessen Einführung mit der Erarbeitung neuer Formulare, Merkblätter sowie der Neugestaltung einer Informatik-Lösung einherging (vgl. AKSO 2009: 16).

Für den Vollzug der FamEL stehen der AKSO insgesamt 200 Stellenprozente für die Sachbearbeitung und 20 Stellenprozente für die direkte Führung zur Verfügung.⁷⁵

⁷⁴ Per Ende 2011 und 2012 waren es gemäss Auskunft (vom 16.1.2014) von Herrn Raphael Gavilano, Ausgleichskasse des Kantons Solothurn, 68 AHV-Zweigstellen (vgl. auch AKSO 2011: 18).

⁷⁵ Zusätzlich werden Ressourcen für Querschnittsaufgaben wie Arbeitsvorbereitung, Rechtsdienst, Personal, IT, Finanzen, Telefonie und Empfang sowie Hausdienst bereitgestellt.

Die AKSO muss für die Umsetzung des Systems der FamEL insbesondere folgende Aufgaben⁷⁶ bzw. Prozesse sicherstellen:

- Information der Bevölkerung und Anspruchsberechtigter über die FamEL
- Anmeldeverfahren für Interessierte sicherstellen
- Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und Entscheid über FamEL
- Auszahlung der FamEL gemäss § 84 des Sozialgesetzes des Kantons Solothurn
- Durchführung von (jährlichen) Revisionen

Diese einzelnen Aufgaben werden im Folgenden kurz charakterisiert.

Information der Bevölkerung und Anspruchsberechtigter über die FamEL

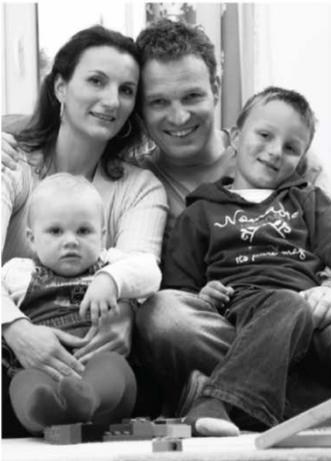
Die FamEL stellen per 1.1.2010 eine neue Leistung im System der sozialen Sicherheit im Kanton Solothurn dar. Durch die politische Debatte auf kantonaler Ebene sowie aufgrund der Volksabstimmung gab es verschiedene Gelegenheiten für die Bevölkerung, sich über das Leistungssystem zu informieren.

Abbildung 5 Inserat zu den FamEL

Ausgleichskasse
des Kantons
Solothurn



Kantonale Ergänzungsleistungen für Familien



Anspruchsvoraussetzungen sind:

- Während 2 Jahren ununterbrochener Wohnsitz im Kanton Solothurn
- Häusliche Gemeinschaft mit Kindern unter 6 Jahren
- Minimales Erwerbseinkommen aus selbstständiger oder unselbstständiger Erwerbstätigkeit
- Überschreitung der anrechenbaren Einnahmen durch die anerkannten Ausgaben (Ausgabenüberschuss).

Anmeldeformulare sowie Merkblätter können bei der zuständigen AHV-Zweigstelle, über unsere Webseite, www.akso.ch, oder bei uns bezogen werden

Dieses Inserat vermittelt nur eine allgemeine Übersicht. Im Einzelfall sind die gesetzlichen und ihnen gleichgestellten internationalen Vorschriften massgebend.

**Ausgleichskasse
des Kantons Solothurn**
Allmendweg 6
4528 Zuchwil

Postadresse:
Postfach 116
4501 Solothurn

Tel. 032 686 22 00
Fax 032 686 23 41
leistungen@akso.ch
www.akso.ch

Quelle: AKSO (Stand Sept. 2012)

⁷⁶ Die Durchführung umfasst noch folgende weiteren Aufgaben bzw. Prozesse, die hier nicht näher ausgeführt werden: Einsprache-, Erlass-, Abschreibungs- und Gerichtsverfahren, internes Reporting, Reporting an das Amt für soziale Sicherheit (ASO), Abklärungen im Rahmen von Meldepflichtverletzungen sowie Betrugsbekämpfung (BVM) und Sicherstellung und Weiterentwicklung des Bearbeitungsprozesses und des elektronischen Arbeitsablaufs (gemäss Auskunft von Herrn Raphael Gavilano, Ausgleichskasse des Kantons Solothurn, vom 16.1.2014).

Da es sich dennoch um ein neues, in der Deutschschweiz gar einzigartiges Leistungssystem handelt, ist der Informationsbedarf als hoch einzuschätzen. Die Informationen über die FamEL hat die AKSO vornehmlich in Merkblättern sowie in Inseraten (siehe Abbildung 5) zusammengefasst. Die Inserate werden bis dato regelmässig mindestens einmal jährlich in den regionalen Printmedien abgedruckt. Die Merkblätter liegen u.a. bei den AHV-Zweigstellen auf, können aber auch im Internet abgerufen werden. Weitere Informationsaktivitäten – wie Informationsveranstaltungen oder aktive Kontaktaufnahmen mit Familien⁷⁷ – sind nicht vorgesehen.

Anmeldeverfahren für Interessierte sicherstellen

Das Anmeldeverfahren ist so organisiert, dass die interessierten Personen das Gesuch bei den AHV-Zweigstellen einreichen. Die Zweigstellen bieten hierbei Unterstützung, indem sie über die Anspruchsvoraussetzungen informieren, Fragen beantworten⁷⁸ und die Vollständigkeit der Angaben und der notwendigen Unterlagen prüfen und bestätigen. Sie nehmen aber keine provisorischen Berechnungen des Anspruchs vor.

Ein Gesuch kann jederzeit mit dem hierfür vorgesehenen 6-seitigen Anmeldeformular eingereicht werden. Auf dem Formular sind die Personalien der antragstellenden Person und weiterer Personen der Unterstützungseinheit anzugeben sowie Einkünfte und Ausgaben zu deklarieren.⁷⁹

Ab demjenigen Monat, in dem eine Anmeldung eingereicht wird, besteht Anspruch auf FamEL.

Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und Entscheid über FamEL

Die Detailprüfung der Anmeldungen wird bei der AKSO vorgenommen. Es gilt zunächst, die Anspruchsvoraussetzungen zu überprüfen, insbesondere die folgenden drei Kriterien:⁸⁰

- unmittelbar vor Anmeldung 2 Jahre im Kanton Solothurn wohnhaft
- im gleichen Haushalt wohnhaft mit Kindern unter 6 Jahren
- minimales Bruttoeinkommen aus selbst- oder unselbständiger Tätigkeit

In einem zweiten Schritt sind die Angaben zu Einnahmen und Ausgaben zu überprüfen.⁸¹ Allenfalls sind dabei weitere Abklärungen vorzunehmen.

Die geprüften Angaben werden in einem Falldossier elektronisch erfasst und erlauben die Berechnung des jeweils monatlich zustehenden Betrags der FamEL. Der Entscheid über Anspruch und Höhe der FamEL wird schriftlich von der AKSO mitgeteilt. Falls die gesuchstellende Person damit nicht einverstanden ist, kann eine rechtsgültige Verfügung verlangt werden.

⁷⁷ Die entsprechenden Möglichkeiten sind begrenzt, da etwa aufgrund der Steuerdaten eine Anspruchsberechtigung nicht direkt ermittelt werden kann.

⁷⁸ Fragen bei den AHV-Zweigstellen wie auch bei der AKSO beziehen sich meist auf die Anspruchsvoraussetzungen, insbesondere zu Fragen des Erwerbseinkommens und des Konkubinats (gemäss schriftlicher Auskunft der AKSO, 20.9.2012).

⁷⁹ Als Beleg für einzelne Angaben sind verschiedene Dokumente erforderlich, u.a. Wohnsitzbescheinigung, Scheidungsurteil, Trennungvereinbarung. Zu Einkünften und Ausgaben sind praktisch alle Einträge zu belegen: bei den Ausgaben etwa über Mietvertrag, Bankauszüge zu Hypothekarzinsen, Bestätigung zu externen Kinderkosten, bei den Einkommen mit Lohnausweisen, Rentenbescheinigungen oder Steuererklärung.

⁸⁰ Gemäss schriftlicher Auskunft der AKSO vom 20.9.2012 ist insbesondere die Prüfung des Mindesteinkommens und des anrechenbaren Einkommens angesichts der grossen Vielfalt an Erwerbsformen aufwändig und schwierig.

⁸¹ Die Berücksichtigung von Einnahmen und Ausgaben lehnt sich neben dem Sozialgesetz des Kantons Solothurn an das Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) bzw. deren Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (WEL) an.

Auszahlung der FamEL gemäss § 84 des Sozialgesetzes des Kantons Solothurn

Im Grundsatz wird der errechnete Betrag für die FamEL monatlich an die gesuchstellende Person überwiesen.⁸² Da der Anspruch auf FamEL zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs beginnt, können auch rückwirkend Leistungen zur Auszahlung kommen.

In den Jahren 2010 und 2011 wurde der Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung für Haushalte mit Anspruch auf FamEL direkt an die gesuchstellende Person als Teilleistung der FamEL ausgerichtet. Ab dem Jahr 2012 fand eine Gesetzesänderung⁸³ statt: Neu wird der Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nicht mehr an die Bezüger/innen der FamEL, sondern direkt an die Krankenkassen ausbezahlt. Übersteigt dieser Pauschalbetrag den effektiv zu leistenden Betrag der Krankenkassenprämien, muss die Krankenkasse die Differenz an den Bezüger/die Bezügerin gemäss Verordnung über die Krankenversicherung zurückerstatten.⁸⁴

Aufgrund von Veränderungen der Anspruchsvoraussetzungen bzw. der Höhe von Einkommen und Ausgaben können sich die Leistungen aufgrund einer Überprüfung der AKSO ändern. Bei Wegfall oder Reduktion des Anspruchs auf FamEL werden auch Rückforderungen geltend gemacht.⁸⁵ Diese Rückforderungen können auch den ausbezahlten Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung betreffen, sofern sich die Anspruchsvoraussetzungen hierfür, namentlich Wegfall des Anspruchs auf FamEL, verändert haben. In den Jahren 2010 und 2011 wurden Rückforderungen bei den Bezügerinnen und Bezügerinnen, ab 2012 bei den Krankenversicherern (siehe Abschnitt 3.2.2) geltend gemacht.⁸⁶

Durchführung von (jährlichen) Revisionen

Der Anspruch auf FamEL ist an verschiedene Voraussetzungen geknüpft, an soziodemographische Merkmale wie auch an Bedingungen der finanziellen Situation einer Unterstützungseinheit. Durch die vielen, kumulativ zu erfüllenden Anspruchsvoraussetzungen ist eine relativ häufige Veränderung eines Anspruchs – generell oder bezüglich der Höhe der FamEL – gewissermassen systemimmanent angelegt. Dem wird im Rahmen des Vollzugs mit verschiedenen Vorkehrungen Rechnung getragen:

Die Antragstellenden verpflichten sich – erstens – mit der Anmeldung, Änderungen der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse umgehend zu melden. Dazu zählen gemäss Anmeldeformular namentlich die Änderung von Zivilstand und Haushaltszusammensetzung, die Änderung des Erwerbs- oder Ersatzeinkommens sowie der Wegzug ins Ausland (oder ein länger als 3 Monate andauernder Auslandsaufenthalt). Aufgrund derartiger Änderungen können die FamEL neu berechnet bzw. sistiert werden.⁸⁷

⁸² Eine Auszahlung an eine Drittperson oder eine Behörde kann ebenfalls vorgesehen werden, z.B. wenn die zweckmässige Verwendung der Leistung in Frage gestellt ist.

⁸³ Gemäss ELG Art. 21a sowie KVG Art. 65 Abs. 1.; siehe auch Abschnitt 3.2.2.

⁸⁴ KVV Art. 106c Abs. 5.

⁸⁵ Gründe für solche Rückforderungen sind einerseits fehlerhafte Angaben oder zu späte Meldungen von Änderungen von persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen. Andererseits sind Rückforderungen auch systembedingt, da die Überprüfungen – etwa bei der jährlichen Revision – Zeit benötigen und daher Entscheidungen nachträglich zur jeweiligen Veränderung der Verhältnisse erfolgen.

⁸⁶ Gemäss Entscheid des Amtes für soziale Sicherheit des Kantons Solothurn gilt folgende Regelung: Bezüger/innen erhalten den Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung jeweils jährlich vorschüssig. Dieser wird nur dann zurückgefordert, wenn nachträglich festgestellt wird, dass am 1. Januar des Anspruchsjahres kein Anrecht auf FamEL bestand und der Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung bereits ausbezahlt wurde. In diesem Fall findet eine Rückforderung unter Berücksichtigung der ordentlichen Prämienverbilligung statt (gemäss Auskunft von Herrn Raphael Gavilano, Ausgleichskasse des Kantons Solothurn, vom 16.1.2014).

⁸⁷ Im Dossier zu den FamEL wird entsprechend eine Mutation vorgenommen. Gemäss schriftlicher Auskunft der AKSO werden bei geringfügigen Veränderungen in den finanziellen Verhältnissen (Veränderung von Einnahmen oder Ausgaben von weniger als 200 Franken pro Monat) keine sofortigen Neuberechnungen vorgenommen. Die Anpassung wird dann bei der jährlichen Überprüfung gemacht.

Die AKSO sieht – zweitens – automatische Revisionen der Auszahlungsentscheidungen in jenen Fällen vor, in denen für den Anspruch massgebliche Veränderungen einplanbar⁸⁸ sind: So fällt ein Anspruch auf FamEL weg, wenn das jüngste Kind das sechste Altersjahr erreicht. Die Anspruchsvoraussetzungen ändern zudem, sobald bei einer alleinerziehenden Person das jüngste Kind drei Jahre alt wird⁸⁹ oder bei einem Konkubinatspaar mit einem Elternteil die zweijährige Frist des Zusammenwohnens erreicht ist.⁹⁰

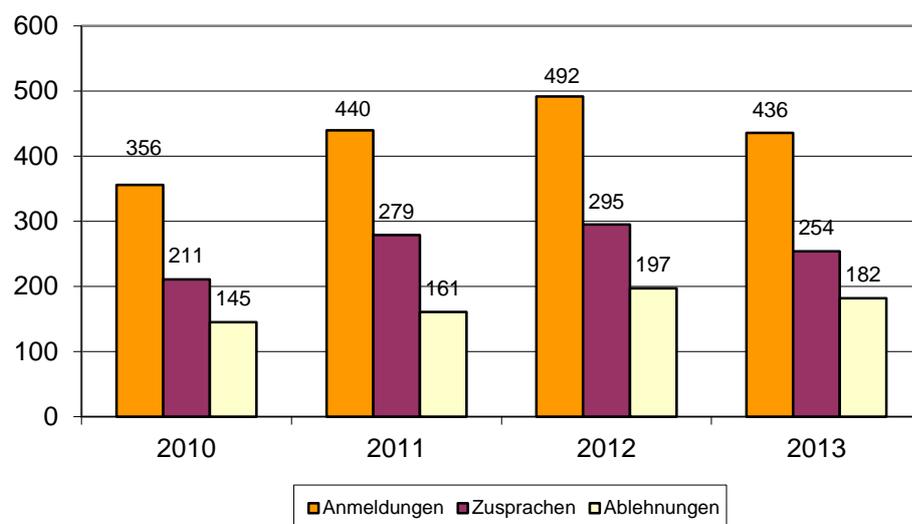
Zu Beginn eines neuen Kalenderjahres werden – drittens – sämtliche Bezüge einer Prüfung unterzogen. Die Beziehenden werden zu Beginn des Jahres durch die Zweigstellen per Brief angeschrieben und aufgefordert, bis Ende März desselben Jahres ein neu ausgefülltes Anmeldeformular mit allen zugehörigen Unterlagen bei den Zweigstellen einzureichen. Die Zweigstellen sind hier – analog wie bei der Erstanmeldung – involviert.⁹¹

Falls die Gesuchstellenden bis Ende März ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachkommen, wird die Auszahlung der FamEL eingestellt.

5.1.2 Eingereichte Gesuche für FamEL

In den ersten drei Jahren seit Einführung der FamEL ist die Anzahl der Anmeldungen von 356 (Jahr 2010), über 440 (Jahr 2011) auf 492 (Jahr 2012) gestiegen (siehe Abbildung 6). Im Jahr 2013 ist die Anzahl der Anmeldungen mit 436 wieder auf ein ähnliches Niveau wie im Jahr 2011 gesunken. Im Jahr 2013 wurden pro Monat durchschnittlich 36 Anmeldungen registriert.

Abbildung 6 Anzahl jährlich eingereicherter Gesuche, Zusprachen, Ablehnungen



Quelle: AKSO-STATISTIK

Detailliert zeigt sich die Entwicklung der Anzahl monatlich registrierter Anmeldungen in der Abbildung 7. Auffallend ist die Entwicklung zu Beginn: Während die Anzahl von Anmeldungen in den ersten zwei Monaten noch unter 10 lag, ist sie dann innerhalb von zwei weiteren Monaten (März und April 2010) stark angestiegen. Bis im März 2011 stabilisierte sich die Anzahl Anmeldungen zwischen meist 30 und

⁸⁸ Gemäss § 85bis Sozialgesetz des Kantons Solothurn.

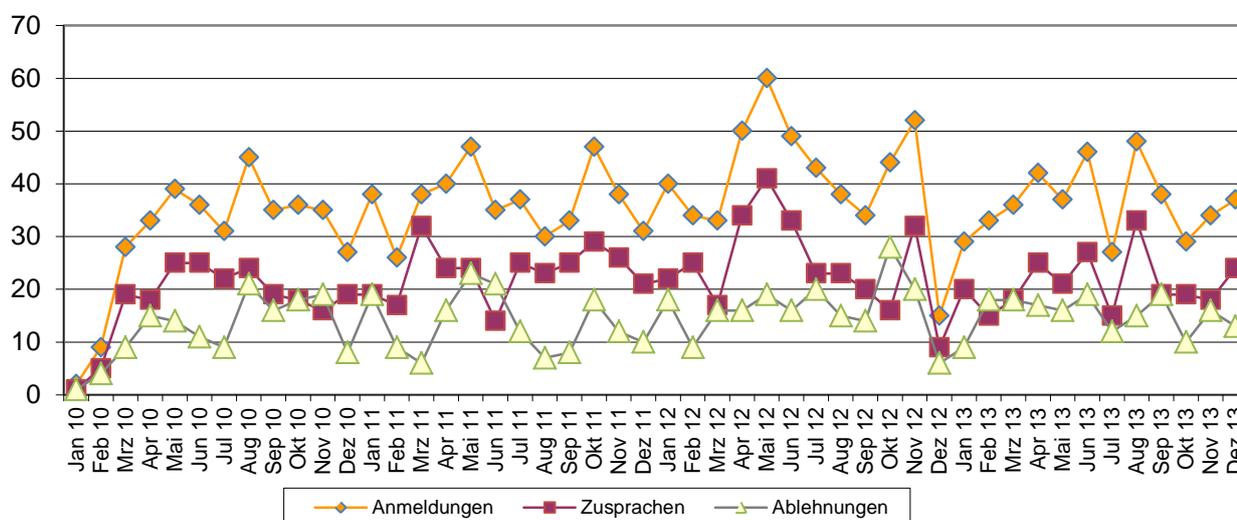
⁸⁹ In diesem Fall erhöht sich das für den Anspruch massgebliche Mindest-Bruttoeinkommen (zusammengesetzt aus Erwerbseinkommen und Kinderzulagen) auf 15'000 Franken pro Jahr.

⁹⁰ Bei einem Konkubinatspaar, in welchem ein Partner/eine Partnerin kein Verwandtschafts- oder Pflegeverhältnis zum Kind hat, aber länger als zwei Jahre mit ihm in häuslicher Gemeinschaft lebt, muss dieser Partner/diese Partnerin nach zwei Jahren gemeinsamen Haushalts in die Berechnung miteinbezogen werden.

⁹¹ Die Gesuchstellenden können von den Zweigstellen auch aktiv zu einem Gespräch eingeladen werden.

40 monatlichen Anmeldungen. Seit April 2011 liegt die Anzahl Anmeldungen pro Monat, mit wenigen Abweichungen, zwischen 30 und 50.

Abbildung 7 Verlauf Anzahl eingereicher Gesuche, Zusprachen, Ablehnungen



Quelle: AKSO-STATISTIK

Die Ablehnungsquote liegt in den Jahren 2010 bis 2013 um die 40% und ist somit insgesamt stabil geblieben. Das Jahr 2011 wies mit 36.6% die tiefste Ablehnungsquote auf, das Jahr 2013 mit 41.7% die höchste.

Die AKSO erfasst in ihrer internen Statistik, ob die Anmeldungen aufgrund von Wirtschaftlichkeit oder aufgrund anderer Anspruchsvoraussetzungen⁹² (z.B. nicht ununterbrochen während 2 Jahren wohnhaft im Kanton Solothurn) abgelehnt werden mussten. Der Anteil an Ablehnungen aufgrund von wirtschaftlichen Voraussetzungen (keine Bedarfslücke) ist in den ersten drei Jahren von 61% (Jahr 2010), über 72% (Jahr 2011) auf 76% (Jahr 2012) gestiegen und im Jahr 2013 dann wieder auf 70% gesunken (siehe Tabelle 11). Dementsprechend ist der Anteil an Ablehnungen aufgrund anderer Anspruchsvoraussetzungen (2 Jahre wohnhaft im Kanton Solothurn, Kind unter 6 Jahren, minimales Bruttoeinkommen) zuerst von 39% (Jahr 2010), über 28% (Jahr 2011) auf 24% (Jahr 2012) gesunken und im Jahr 2013 wieder auf 30% gestiegen.⁹³

Tabelle 11 Gründe für Ablehnung des Gesuchs

	2010	2011	2012	2013
Wirtschaftlichkeit	61.4%	72.0%	76.1%	70.3%
Anspruchsvoraussetzungen	38.6%	28.0%	23.9%	29.7%
Total absolut	145	161	197	182

Quelle: AKSO-STATISTIK

⁹² Zu den Anspruchsvoraussetzungen für FamEL siehe Abschnitt 3.2.2.

⁹³ Detaillierte Kenntnisse der Gründe für die Ablehnungen liegen nicht vor.

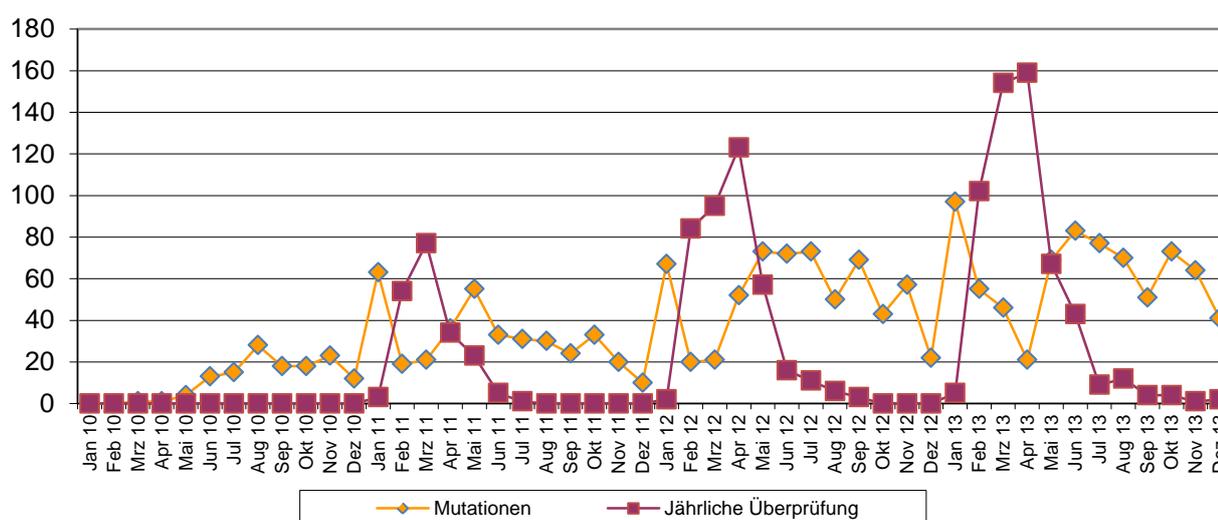
Die Zweigstellen informieren die potentiellen Bezüger/innen über die Anspruchsvoraussetzungen und vermeiden somit Anmeldungen bzw. Ablehnungen, bei denen die Anspruchsvoraussetzungen offensichtlich nicht gegeben sind. Sämtliche Leistungsentscheide bei vollständigen Anmeldungen werden von der AKSO getroffen. Der hohe Anteil an Ablehnungen dürfte aber damit zusammenhängen, dass bei Unsicherheiten, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, tendenziell die Gesuche eingereicht werden und insbesondere von den AHV-Zweigstellen keine provisorische Berechnung des Anspruchs bzw. der Höhe der FamEL vorgenommen werden kann (gemäss schriftlicher Auskunft der AKSO vom 20.9.2012).

5.1.3 Mutationen und jährliche Überprüfungen

Der zugesprochene Anspruch auf FamEL wird von der AKSO zu Beginn des Kalenderjahres sowie bei vorhersehbaren Veränderungen überprüft (siehe Abschnitt 5.1.1). Zudem sind Bezüger/innen verpflichtet, allfällige Änderungen der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse umgehend zu melden (siehe ebd.). In der AKSO-internen Statistik werden die Anzahl monatlicher Mutationen sowie die Anzahl jährlicher Überprüfungen pro Monat festgehalten (siehe Abbildung 8).

Die Zahl der jährlichen Prüfungen ist mit der Zunahme an aktiven Fällen (siehe folgender Abschnitt 5.1.4) von 197 (Jahr 2011), über 397 (Jahr 2012) auf 567 (Jahr 2013) gestiegen. Während im Jahr 2011 die letzte jährliche Prüfung im Juli 2011 stattfand, wurde für die jährliche Prüfung im 2013 bereits das ganze Jahr benötigt. In der Abbildung 8 wird aber gut ersichtlich, dass der grösste Teil der jährlichen Prüfungen pro Monat jeweils zwischen Februar und Juni stattfand. So konnte im Jahr 2013 in 94% der Fälle die jährliche Prüfung bis Ende Juni abgeschlossen werden.

Abbildung 8 Verlauf Anzahl monatlicher Mutationen und jährliche Überprüfungen



Quelle: AKSO-STATISTIK

Werden von den Bezügerinnen und Bezüger Änderungen ihrer Verhältnisse gemeldet oder stehen planbare Veränderungen bevor, müssen die Ansprüche der jeweiligen Bezüger/innen geprüft werden. Relevante Änderungen der Verhältnisse führen zu einer Mutation der Dossiers. Ein Dossier kann deshalb pro Jahr mehrmals mutiert werden. Während pro Haushalt mit mind. einer Auszahlung im Jahr 2010 durchschnittlich noch 0.64 Mutationen notwendig waren, stieg das Verhältnis bis ins Jahr 2012 auf 0.88 Mutationen pro Haushalt mit mind. einer Auszahlung (siehe Tabelle 12). Im Jahr 2013 hat sich die durchschnittliche Anzahl Mutationen pro Dossier mit 0.88 auf dem Niveau des Vorjahrs stabilisiert.⁹⁴

⁹⁴ Die Zahl der Mutationen ist – gemäss schriftlicher Auskunft der AKSO vom 20.9.2012 – nicht in dieser Höhe erwartet worden. Sie ist aber unmittelbar Ausdruck der Anwendung der gesetzlichen Vorgaben und der entsprechend ausgebildeten Vollzugspraxis und daher nur bedingt reduzierbar. Bei der FamEL ändern sich die Berechnungsfaktoren vergleichsweise häufiger als bei der EL zur AHV, weil sich die Lebenssituation und die Lebensumstände junger Familien häufiger ändern. Dies hat zur Folge, dass die Dossiers meist mehrmals an die Hand genommen und die Leistungen neu festgesetzt werden.

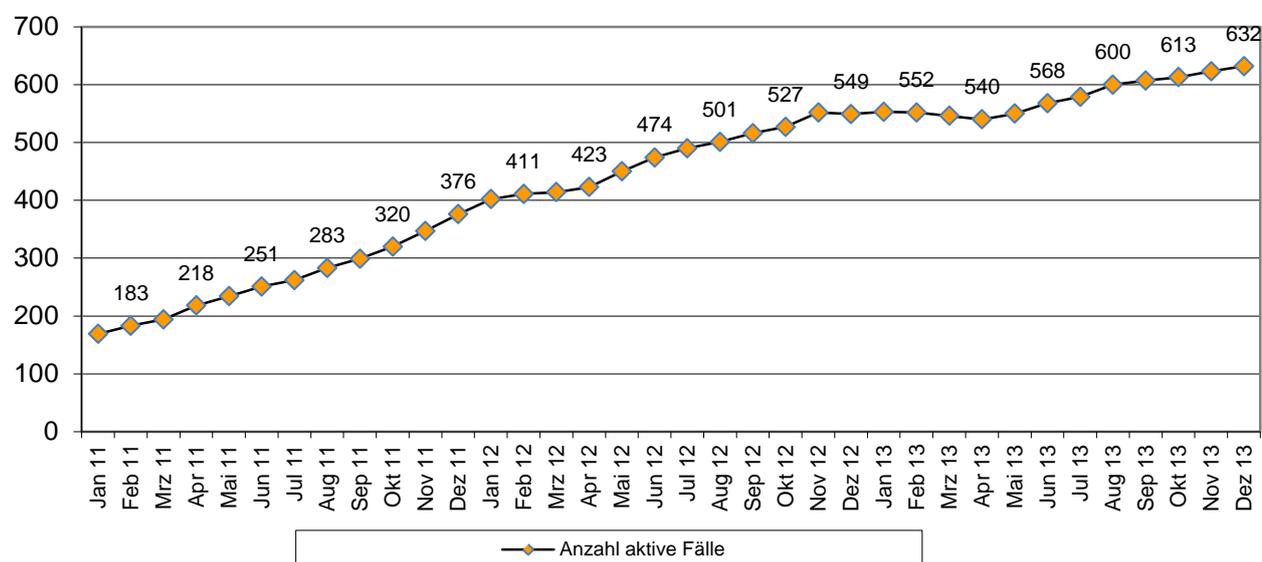
Tabelle 12 Durchschnittliche Anzahl Mutationen pro Haushalt mit mind. einer Auszahlung (ohne jährliche Überprüfung), nach Jahr

	2010	2011	2012	2013
Anzahl Mutationen (ohne jährliche Prüfung)	133	375	619	747
Anzahl Haushalte mit mind. einer Auszahlung	209	472	704	853
Durchschnittliche Anzahl Mutationen pro Haushalt mit mind. einer Auszahlung	0.64	0.79	0.88	0.88

Quelle: AKSO-STATISTIK, FAMEL-DOSSIERS

5.1.4 Aktive Fälle

Ab Januar 2011 wurden in der internen AKSO-Statistik die Anzahl aktiver Fälle pro Monat erfasst. Bis Dezember 2013 ist die Anzahl monatlich aktiver Fälle von 169 im Januar 2011 auf 632 im Dezember 2013 kontinuierlich gestiegen (siehe Abbildung 9).

Abbildung 9 Anzahl aktive Fälle

Quelle: AKSO-STATISTIK

Somit hat auch die Anzahl Haushalte mit mindestens einer Auszahlung im Jahr von 2010 bis 2013 zugenommen. Im Jahr 2010 haben insgesamt 209 Haushalte mindestens eine monatliche Auszahlung erhalten, im Jahr 2011 waren es 472 Haushalte. Insgesamt 704 Haushalte erhielten im Jahr 2012 eine Auszahlung, und im Jahr 2013 waren es 853 Haushalte.

5.1.5 Höhe der FamEL pro Monat

Zur Darstellung der Höhe der FamEL pro Monat werden die Daten des Stichmonats Dezember 2013 verwendet. Darin enthalten sind alle Dossiers, die in diesem Stichmonat eine Auszahlung erhalten haben (siehe dazu Abschnitt 4.3.1).

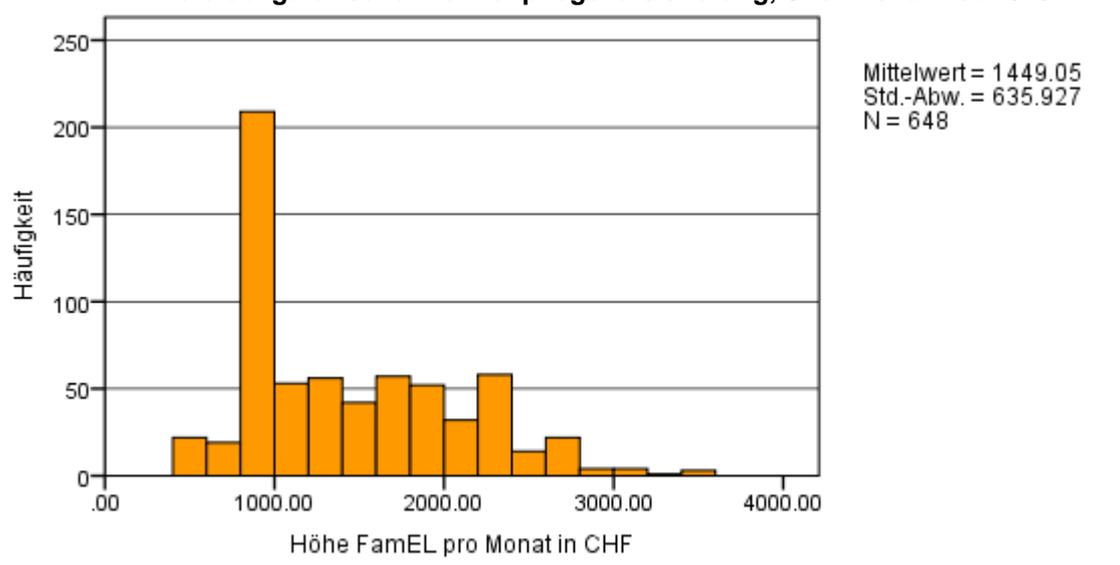
Die Beträge werden im Folgenden nach zwei unterschiedlichen Berechnungsmodi ausgewiesen: In einem ersten Schritt werden die FamEL mit Berücksichtigung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung dargestellt. In einem zweiten Schritt werden die Beträge für die FamEL dann ohne Berücksichtigung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung

zung ausgewiesen. Bei Letzterem handelt es sich folglich um jenen Anteil an FamEL-Beiträgen, welcher über den Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung hinausgeht.⁹⁵

Höhe der monatlichen FamEL mit Berücksichtigung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung

Die mittlere Höhe des monatlichen FamEL-Anspruchs (mit Berücksichtigung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung) beträgt im Stichmonat 2013 1'449 Franken (Dezember 2011: 1'293 Franken). Der Median liegt tiefer, bei 1'272 Franken (Dezember 2011: 1'070 Franken). Am häufigsten beträgt der monatliche FamEL-Anspruch (mit Pauschalbetrag) zwischen 800 und 1'000 Franken (siehe Abbildung 10).

Abbildung 10 Höhe der FamEL pro Monat in Franken, mit Berücksichtigung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung, Stichmonat Dez 2013



Bemerkung: Angaben mit Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung
Quelle: FAMEL-DOSSIERS

Die Gruppe der Einelternfamilien und Zweielternfamilien unterscheiden sich hinsichtlich des Mittelwertes ihres FamEL-Anspruchs (mit Pauschalbetrag) nur geringfügig (Einelternfamilien: 1'404 Franken, Zweielternfamilien: 1'458 Franken).⁹⁶

Die durchschnittliche Höhe des FamEL-Anspruchs (mit Pauschalbetrag) nimmt mit steigender Zahl der Kinder zu, wie Tabelle 13 zeigt. Den tiefsten Mittelwert weisen Zweielternfamilien mit einem Kind mit 1'082 Franken auf, den höchsten haben Zweielternfamilien mit 3 und mehr Kindern mit 1'789 Franken.

⁹⁵ Zum Zusammenhang von FamEL und dem Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung, siehe Abschnitt 3.2.2.

⁹⁶ Die Mediane dieser Gruppen unterscheiden sich etwas stärker (Einelternfamilien: 1'406 Franken, Zweielternfamilien: 1'224 Franken).

Tabelle 13 Höhe der FamEL pro Monat in Franken, mit Berücksichtigung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung, nach Anzahl Kinder und Erwachsene, Stichmonat Dez 2013

	Anteil an Haushalten	Mittelwert	Median	Standardabw.
Einelternfamilie: 1 Kind	12.3%	Fr. 1'293	Fr. 1'309	Fr. 643
Einelternfamilie: 2 und mehr Kinder[1]	4.3%	Fr. 1'722	Fr. 1'702	Fr. 668
Zweielternfamilie: 1 Kind	17.9%	Fr. 1'082	Fr. 859	Fr. 363
Zweielternfamilie: 2 Kinder	38.6%	Fr. 1'402	Fr. 1'222	Fr. 523
Zweielternfamilie: 3 und mehr Kinder	26.9%	Fr. 1'789	Fr. 1'716	Fr. 735

Total

648

Bemerkung: Angaben mit Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung

Quelle: FAMEL-DOSSIERS

Aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen für die Bezugsberechtigung von FamEL und anderen Berechnungsvorschriften ist es sinnvoll, bei Einelternfamilien 1) zwischen Familien bei denen das jüngste Kind jünger als drei Jahre ist und 2) Familien, bei denen das jüngste Kind das dritte Altersjahr bereits schon erreicht hat, zu unterscheiden (siehe Abschnitt 3.2.2).

Einelternfamilien bei denen das jüngste Kind jünger als drei Jahre ist, haben mit 1'533 Franken einen höheren Mittelwert für die monatlichen FamEL (mit Pauschalbetrag) als Familien, bei denen das jüngste Kind das dritte Altersjahr bereits schon erreicht hat (Mittelwert: 1'352 Franken). Der Unterschied beträgt 181 Franken.

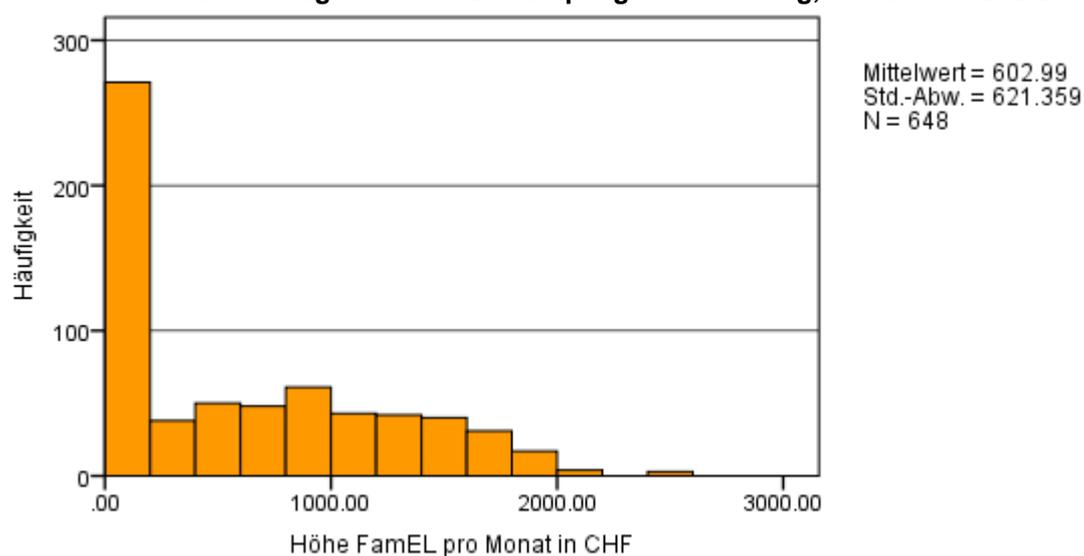
Höhe der monatlichen FamEL ohne Berücksichtigung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung

Ohne Berücksichtigung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung resultieren Angaben zu jenem Anteil der FamEL, der aus den Mitteln für die FamEL finanziert, als entsprechende Kosten verbucht (siehe Abschnitt 5.1.8) und seit 2012 an FamEL-Bezüger/innen direkt ausbezahlt wird.⁹⁷

Im Stichmonat Dezember 2013 beträgt die mittlere Höhe des so berechneten monatlichen FamEL-Anspruchs 603 Franken (Dezember 2011: 481 Franken). Der Median liegt tiefer bei 454 Franken (Dezember 2011: 279 Franken). Am häufigsten ist die Höhe des monatlichen FamEL-Anspruchs (ohne Pauschalbetrag) zwischen 0 und 200 Franken (siehe Abbildung 11).

⁹⁷ Da der Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung als Teilleistung der FamEL direkt an die Krankenversicherer überwiesen wird.

Abbildung 11 Höhe der FamEL pro Monat in Franken, ohne Berücksichtigung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung, Stichmonat Dez 2013



Bemerkung: Angaben ohne Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung
Quelle: FAMEL-DOSSIERS

Die Abbildung 11 zeigt auf, dass es eine relativ hohe Anzahl an Familien gibt, die über den Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung hinaus keine FamEL erhalten: Insgesamt haben im Stichmonat Dezember 2013 31.9% (207 von 648) der FamEL-Bezüger/innen folglich keine FamEL direkt ausbezahlt erhalten (Dezember 2011: 38.8%).

Einelternerfamilien unterscheiden sich hinsichtlich des ausbezahlten Betrags stark von Zweielternfamilien. Bei Einelternerfamilien liegt der Mittelwert der monatlichen FamEL im Stichmonat Dezember 2013 bei 926 Franken. Bei Zweielternfamilien beträgt er hingegen lediglich 538 Franken. Während bei den Einelternerfamilien nur 15.7% (17) der Fälle zu diesem Zeitpunkt keine über den Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung hinausgehenden FamEL erhalten, sind es bei den Zweielternfamilien 35.2% (190).

Der Unterschied wird nochmals bei der Darstellung der durchschnittlichen FamEL-Auszahlung pro Monat (im Stichmonat Dezember 2013) deutlich (siehe Tabelle 14). Bei Zweielternfamilien liegen die durchschnittlich ausbezahlten Beträge tiefer als bei Einelternerfamilien. So erhalten Zweielternfamilien mit 1 Kind im Mittel pro Monat 274 Franken an FamEL (ohne Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung), während der Durchschnittswert bei Einelternerfamilien mit einem Kindern bei 849 Franken pro Monat liegt.

Tabelle 14 Höhe der FamEL pro Monat in Franken, ohne Berücksichtigung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung, nach Anzahl Kinder und Erwachsene, Stichmonat Dez 2013

	Anteil an Haushalten	Mittelwert	Median	Standardabw.	Anteil an Fällen im Familientyp, mit Fr. 0.– FamEL (ohne Berücksichtigung des Pauschalbetrags)
Einelternfamilie: 1 Kind	12.3%	Fr. 849	Fr. 862	Fr. 640	18.8%
Einelternfamilie: 2 und mehr Kinder ⁹⁸	4.3%	Fr. 1'148	Fr. 1'037	Fr. 647	7.1%
Zweielternfamilie: 1 Kind	17.9%	Fr. 274	Fr. 68	Fr. 361	43.1%
Zweielternfamilie: 2 Kinder	38.6%	Fr. 501	Fr. 333	Fr. 524	35.2%
Zweielternfamilie: 3 und mehr Kinder	26.9%	Fr. 769	Fr. 660	Fr. 720	29.9%
Total	648				31.9%

Bemerkung: Angaben ohne Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung

Quelle: FAMEL-DOSSIERS

Der FamEL-Betrag, der über den Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung hinausreicht, ist je nach Alter des jüngsten Kindes im jeweiligen Haushalt unterschiedlich hoch: Einelternfamilien, bei denen das jüngste Kind jünger als drei Jahre ist, haben mit 1'052 Franken einen höheren Mittelwert für die monatlichen FamEL als Einelternfamilien, bei denen das jüngste Kind das dritte Altersjahr bereits erreicht hat (876 Franken). 6.5% (2 Fälle) der Einelternfamilien, bei denen das jüngste Kind jünger als drei Jahre ist, erhalten keine Auszahlung von FamEL. Dies trifft auch auf 19.5% (15) der Einelternfamilien zu, deren Kind drei Jahre oder älter ist.⁹⁹

Es kann festgehalten werden, dass vor allem die Familienform, also ob eine Ein- oder Zweielternfamilie vorliegt, entscheidend für die Höhe der FamEL scheint. Die niedrigsten FamEL erhalten Zweielternfamilien mit einem Kind.

5.1.6 Rückforderungen

Haben Familien FamEL bezogen, auf die sie (in dieser Höhe) keinen Anspruch gehabt hätten, so wird der entsprechende Betrag von ihnen zurückgefordert.

Nach Möglichkeit werden die Rückforderungen mit zukünftigen FamEL-Beträgen verrechnet, die die Familie zu Gute hätte. Dort, wo dies nicht möglich ist, weil die Familie bspw. keinen Anspruch mehr auf FamEL hat, wird der Familie der Rückforderungsbetrag in Rechnung gestellt.

Die Anzahl jährlicher Rückforderungen ist seit der Einführung der FamEL im Januar 2010 bis im Dezember 2013 stark gestiegen. Im Jahr 2010 waren es 15, im Jahr 2013 197. Auch das Verhältnis von Anzahl Rückforderungen zur Anzahl Haushalte mit mind. einer Auszahlung ist von 0.07 im Jahr 2010 auf 0.23 im Jahr 2013 gestiegen.

⁹⁸ Aufgrund einer zu kleinen Gruppengrösse, würde sich eine Unterteilung dieser Gruppe in 2 und 3 und mehr Kinder – wie bei den Zweielternfamilien – nicht eignen, da keine statistisch aussagekräftigen Angaben gemacht werden.

⁹⁹ Die Altersgrenze von 3 Jahren hat lediglich für Einelternfamilien einen Einfluss auf die Berechnung der Anspruchsberechtigung und Höhe der FamEL. Auf eine Unterscheidung nach dieser Altersgrenze bei Zweielternfamilien wird deshalb verzichtet.

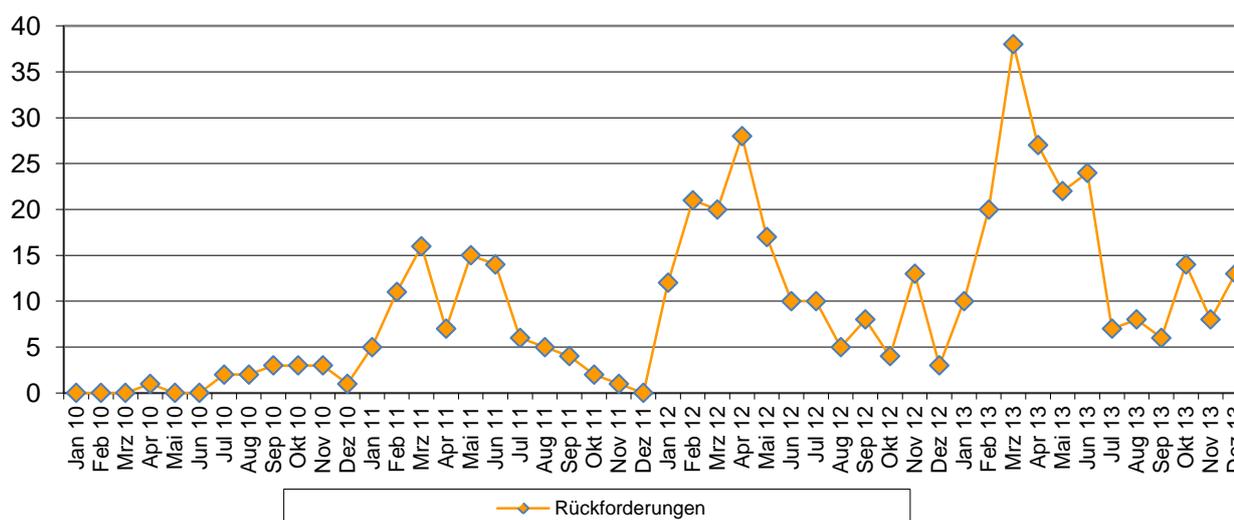
Tabelle 15 Verhältnis der Anzahl Rückforderungen zur Anzahl Haushalte mit mind. einer Auszahlung, nach Jahr

	2010	2011	2012	2013
Anzahl Rückforderungen	15	86	151	197
Anzahl Haushalte mit mind. einer Auszahlung	209	472	704	853
Verhältnis Anzahl Rückforderungen zu Anzahl Haushalte mit mind. einer Auszahlung	0.07	0.18	0.21	0.23

Bemerkungen: Haushalte mit mind. einer Auszahlung umfassen auch jene Fälle, die ausschliesslich den Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung erhalten

Quelle: AKSO-STATISTIK, FAMEL-DOSSIERS

In der Abbildung 12 wird deutlich, dass sich die Anzahl Rückforderungen je nach Monat stark unterscheidet, wobei es bis jetzt vor allem im ersten Halbjahr zu einer erhöhten Anzahl Rückforderungen gekommen ist.

Abbildung 12 Anzahl Rückforderungen pro Monat

Quelle: AKSO-STATISTIK

Die Folgerung liegt nahe, dass viele dieser Rückforderungen auf die jährlichen Überprüfungen zurückgehen (siehe Abschnitt 5.1.3). Dies würde dann vor allem die Bezüger/innen betreffen, die Änderungen ihrer persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse nicht oder zu spät gemeldet haben.

Zu berücksichtigen ist, dass mit der Gesetzesänderung bezüglich Auszahlung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung ab Berechnungsjahr 2012 zu viel ausbezahlte Beträge nun bei den Krankenversicherern zurückgefordert werden (siehe hierzu Abschnitt 5.1.1 sowie die Fussnote 86). Diese Rückforderungen bei den Krankenversicherern werden in der Datenquelle AKSO-STATISTIK nicht erfasst. Die Höhe der Rückforderungen ab Berechnungsjahr 2012 ist somit nur beschränkt vergleichbar mit den Rückforderungen in den Berechnungsjahren 2010 und 2011.

Die Summe der Rückforderungsbeträge ist in den Dossiers nicht separat erfasst und kann aufgrund der aktuell vorliegenden Daten nicht ausgewiesen werden.

Die Familien haben die Möglichkeit, bei der AKSO einen Antrag auf (teilweisen) Erlass der Rückforderung zu stellen. Sie müssen dafür eine entsprechend schlechte finanzielle Haushaltssituation nachweisen können.

5.1.7 Summe der ausbezahlten Beträge an die Familien

Die direkt an die Familien ausgerichteten Leistungen sind in den Dossiers der Beziehenden vermerkt. Auf diese fallbezogenen Angaben haben wir uns bei der Berechnung der Höhe der FamEL bezogen (siehe oben, Abschnitt 5.1.5). Die ausbezahlten jährlichen FamEL sind auch in der Staatsrechnung des Kantons Solothurn sowie in den Geschäftsberichten der AKSO¹⁰⁰ publiziert.¹⁰¹ Die folgenden Angaben beziehen sich auf diese Quellen und orientieren über die Summe der direkt an die Familien ausbezahlten FamEL. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kosten für den Pauschalbeitrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nicht enthalten sind, da diese aus anderen Mitteln (Prämienverbilligungskredit, siehe Abschnitt 3.2.2) finanziert werden.

Die Summe der ausgerichteten FamEL beläuft sich im Jahr 2010 auf rund 790'900 Franken. Dieser Betrag erhöht sich kontinuierlich in jedem Jahr. Im Jahr 2013 werden rund 4.5 Mio. Franken an FamEL ausbezahlt.

2010: 790'940 Franken
 2011: 1'855'202 Franken
 2012: 3'741'069 Franken
 2013: 4'545'082 Franken

5.1.8 Kosten des Vollzugs

Die AKSO ist mit der Umsetzung der FamEL beauftragt. Gemäss Sozialgesetz des Kantons Solothurn führt sie über die hierbei auftretenden Kosten eine getrennte Rechnung (§ 84, SG, 831.1). Diese Durchführungskosten werden der AKSO vom Kanton entschädigt. Die Durchführungskosten in den Jahren 2010 bis 2013 belaufen sich auf folgende Beträge:¹⁰²

2010: 740'933 Franken
 2011: 451'196 Franken
 2012: 543'496 Franken
 2013: 529'921 Franken

Diese Kosten liegen über den Schätzungen, welche in der Botschaft des Regierungsrates zu den FamEL auf Basis von Fallkostenpauschalen genannt sind (vgl. Regierungsrat Kanton Solothurn 2008: 26).

Stellt man die Durchführungskosten in das Verhältnis zu den Haushalten mit mind. einer Auszahlung, wird deutlich, dass die Durchführungskosten pro Fall zwischen dem Jahr 2010 (Fr. 3'545 pro Fall mit mind. einer Auszahlung) und dem Jahr 2013 (Fr. 621 pro Fall mit mind. einer Auszahlung) stark abgenommen haben (siehe Tabelle 16).

¹⁰⁰ vgl. AKSO 2010; AKSO 2011; AKSO 2012; Angaben zum Jahr 2013 gemäss schriftlicher Auskunft von Frau Claudia Hänzi, Amt für soziale Sicherheit.

¹⁰¹ Die folgenden Beträge können von der Summe der in den Dossiers verbuchten Aufwendungen abweichen.

¹⁰² Gemäss Angaben in der Staatsrechnung des Kantons Solothurn und schriftlicher Auskunft von Frau Claudia Hänzi, Amt für soziale Sicherheit.

Tabelle 16 Durchführungskosten pro Fall mit mind. einer Auszahlung, nach Jahr

	2010	2011	2012	2013
Durchführungskosten	Fr. 740'933	Fr. 451'196	Fr. 543'496	Fr. 529'921
Anzahl Fälle mit mind. einer Auszahlung	209	472	704	853
Durchführungskosten pro Fall mit mind. einer Auszahlung	Fr. 3'545	Fr. 996	Fr. 772	Fr. 621

Bemerkungen: Fälle mit mind. einer Auszahlung umfassen auch jene Fälle, die ausschliesslich den Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung erhalten

Quelle: AKSO-STATISTIK, FAMEL-DOSSIERS

Die Durchführungskosten pro Fall liegen auch im Jahr 2013 noch über der in der Botschaft des Regierungsrates zu den FamEL geschätzten Fallkostenpauschale von 340 Franken. In der Entwicklung der Durchführungskosten pro Fall seit dem Jahr 2010 lässt sich jedoch eine zunehmende Annäherung an diese geschätzte Fallkostenpauschale feststellen. Der relativ hohe Aufwand zu Beginn der FamEL kann daher mit zusätzlichen Aufgaben im Zusammenhang mit der Einführung der FamEL begründet werden. Generell ist der fallbezogene Aufwand auch als Ergebnis der hohen Zahl an Mutationen wie auch der ressourcenintensiven Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen zu sehen.

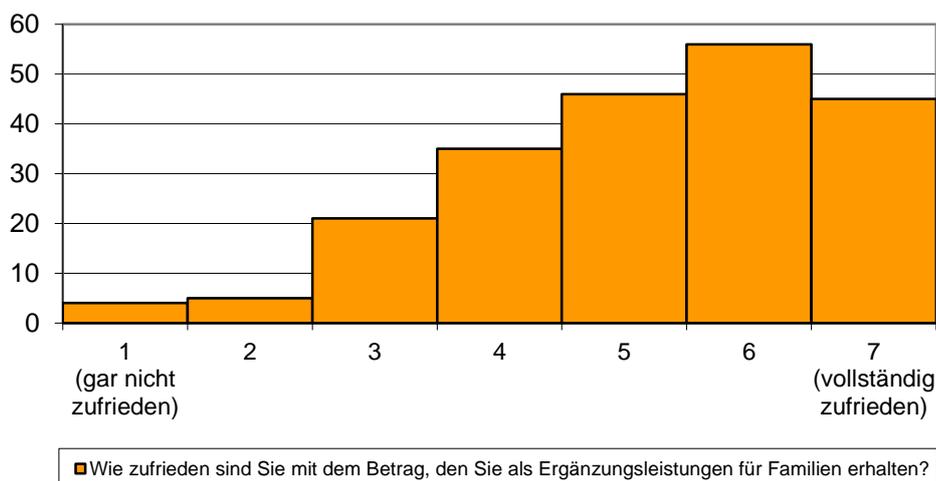
5.1.9 Einschätzung der Beziehenden zum Vollzug

Auf Basis der schriftlichen Zweitbefragung von Bezüger/innen (BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung) können Aussagen zu deren Einschätzung des Vollzugs gemacht werden.

Zufriedenheit mit Höhe der FamEL

Die Frage nach der Zufriedenheit mit den erhaltenen FamEL haben die antwortenden Bezüger/innen auf einer Skala von 1 (gar nicht zufrieden) bis 7 (vollständig zufrieden) im Durchschnitt mit 5.2 beantwortet (siehe Abbildung 13).

Abbildung 13 Verteilung Zufriedenheit mit FamEL-Betrag



Basis: n=212

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

Informationsquelle über FamEL

Fast die Hälfte (48.6%) der antwortenden Bezüger/innen geben an, aus dem Bekannten-, Freundes- oder Familienkreis von den FamEL erfahren zu haben (siehe Tabelle 17). Aber auch die Behörden,

Ämter und Sozialdienste (38.9%) stellen bezüglich der Information über die Möglichkeit von FamEL eine wichtige Informationsquelle dar. 16.3% haben aus den Medien (Zeitungen, Radio, Internet usw.) von den FamEL erfahren. Einige der Bezüger/innen haben mehrere Informationsquellen angegeben, aus denen sie von FamEL erfahren haben.

Tabelle 17 **Angabe woher der/die Bezüger/in von den FamEL erfahren hat**

	Anteil der Fälle
aus den Medien (Zeitungen, Radio, Internet usw.)	16.3%
von Behörden, Ämtern oder Sozialen Diensten (Sozialhilfe, AHV-Stelle der Gemeinde usw.)	38.9%
aus dem Bekannten-, Freundes- oder Familienkreis	48.6%
von einer anderen Informationsquelle	5.8%
weiss nicht	1.4%

Bemerkung: Es sind mehrere Antworten möglich

Basis: n=208 (nur Bezüger/innen, die mindestens eine Antwort gegeben haben)

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Erstbefragung

Im Vergleich zur befragten Gruppe von Bezüger/innen gemäss Zwischenbericht zur Evaluation der FamEL (Baumgartner/Ehrler/Gautschi 2013)¹⁰³ ist hervorzuheben, dass ein kleinerer Anteil der Befragten angab, von den FamEL aus den Medien erfahren zu haben (unveröffentlichter Zwischenbericht: 30.4%; Schlussbericht: 16.3%). Gegenüber der Befragung für den Zwischenbericht wurden in der Befragung für den Schlussbericht die Kategorien „Behörden, Ämter oder Soziale Dienste“ und „Bekanntens-, Freundes- oder Familienkreise“ etwa um 5 Prozentpunkte häufiger genannt. Aufgrund der unterschiedlichen Gruppenzusammensetzung¹⁰⁴, ist dieser Vergleich jedoch mit Vorsicht zu interpretieren.

Unterstützung beim Einreichen des Formulars

Von den Befragten (Basis: n=217; Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Erstbefragung) gaben 41.9% an, dass sie das Gesuchformular alleine ausgefüllt haben. Unterstützung aus dem Bekannten-, Freundes- oder Familienkreis haben 25.8% der Befragten erhalten. Genauso viele (25.8%) gaben an, dass sie durch die Behörden unterstützt worden sind. Insgesamt haben also 51.6% der Befragten auf fremde Unterstützung zurückgegriffen bzw. zurückgreifen müssen. 5.5% der Befragten wussten oder gaben keine Antwort.

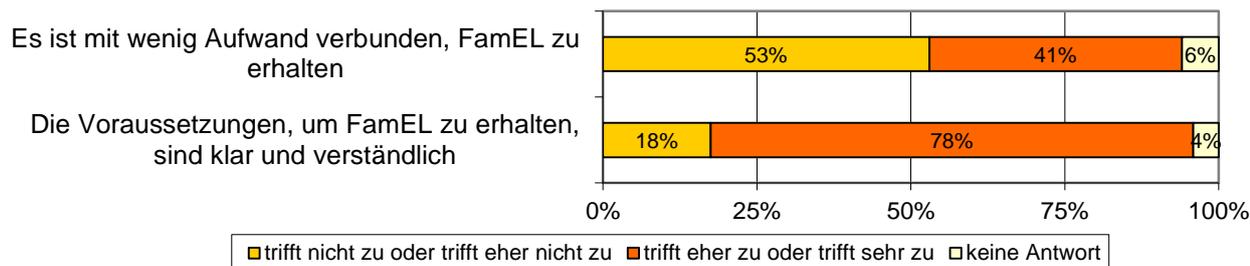
Aufwand und Verständlichkeit der Voraussetzungen für FamEL

Die Aussage, dass es mit *wenig* Aufwand verbunden sei, FamEL zu erhalten, haben 41% der Beziehenden als eher oder sehr zutreffend eingeschätzt (siehe Abbildung 14). 53% der Befragten waren der Meinung, dass dies (eher) nicht zutrifft.

Ein hoher Anteil von 78% fand die Aussage, dass die Voraussetzungen, um FamEL zu erhalten, klar und verständlich seien, als eher oder sehr zutreffend.

¹⁰³ Befragungszeitpunkt Oktober 2011. Befragt wurden alle FamEL-Beziehenden, die zu jenem Zeitpunkt mindestens 6 Monate FamEL bezogen hatten.

¹⁰⁴ Die Gruppe „Erstbefragung“ wurde unmittelbar zu Beginn des FamEL-Bezuges befragt, die Gruppe für den Zwischenbericht hat bereits 6 oder mehr Monate FamEL bezogen.

Abbildung 14 Einschätzung Aufwand und Verständlichkeit der Voraussetzungen für FamEL

Basis: n=217

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

Hier zeigt sich jedoch eine Diskrepanz zu den relativ hohen Ablehnungsquoten der Anträge auf FamEL von über 42% im Jahr 2013 (siehe Abschnitt 5.1.2). Das lässt vermuten, dass die Anspruchsvoraussetzungen dennoch nicht von allen Antragstellenden verstanden werden.

5.1.10 Zusammenfassung

Mit der Einführung der FamEL hat sich nach etwas mehr als einem Jahr die Anzahl eingereicherter Gesuche bis Ende 2013 im Bereich von 30 bis 50 Gesuchen pro Monat eingependelt (mit wenigen Abweichungen). Vom Jahr 2010 bis zum Jahr 2012 ist die Zahl der jährlich eingereichten Gesuche von 356 auf 492 gestiegen. Im Jahr 2013 ist die Anzahl der eingereichten Gesuche mit 436 auf ein ähnliches Niveau wie im Jahr 2011 gesunken. Die Ablehnungsquote von Anmeldungen für die FamEL liegt in den Jahren 2010 bis 2013 stabil bei um die 40%.

Die Anzahl an aktiven Fällen steigert sich kontinuierlich. Im Januar 2011 waren es noch 169 aktive Fälle, im Juni 2012 waren es bereits 632.

Viele der Dossiers müssen auch ausserhalb der jährlichen Revision mutiert werden, da sich die persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnisse (bspw. bei unregelmässigen Einkommen, wie sie bei Temporärarbeit vorkommen) verändert haben. Ein einzelnes Dossier kann dabei auch mehrmals mutiert worden sein. Die durchschnittliche Anzahl Mutationen pro Haushalt mit mind. einer Auszahlung ist vom Jahr 2010 mit 0.64 auf 0.88 in den Jahren 2012 und 2013 gestiegen.

Im Stichmonat Dezember 2013 ist die mittlere Höhe des FamEL-Betrags (mit Berücksichtigung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung) 1'449 Franken (Median: 1'272 Franken). Die mittlere Höhe des FamEL-Betrags, der über den Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung hinausgeht, liegt im Stichmonat Dezember 2013 bei 603 Franken (Median: 454 Franken). Insgesamt haben im Stichmonat Dezember 2013 31.9% (207 von 648) der FamEL-Bezüger/innen keine FamEL direkt ausbezahlt erhalten, da kein Anspruch auf finanzielle Leistungen jenseits des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung besteht.

Mit den jährlichen Revisionen geht auch eine grosse Anzahl an Rückforderungen von FamEL-Beträgen einher, für die kein Anspruch bestanden hätte. Die Rückforderungen dürften sich für die Familien als problematisch erweisen, die über wenig Vermögen verfügen.

Die Kosten für den Vollzug liegen über den Schätzungen, von denen einst bei der Einführung der FamEL ausgegangen wurde. Neben den zusätzlichen Aufgaben, die mit der Einführung einer neuen Leistung anfallen, sind hier wohl auch der hohe Anteil an Mutationen und der insgesamt hohe Überprüfungsaufwand ausschlaggebend. Gleichzeitig sinken die Durchführungskosten pro Dossier mit mind. einer Auszahlung von 3'545 Franken pro Fall im Jahr 2010 auf 621 Franken pro Fall im Jahr 2013.

Die Befragten schätzen ihre Zufriedenheit mit dem FamEL-Betrag auf einer Skala von 1 (gar nicht zufrieden) bis 7 (vollständig zufrieden) im Durchschnitt mit 5.2 ein.

Am häufigsten haben die Bezüger und Bezügerinnen durch den eigenen Bekannten-, Freundes- oder Familienkreis (49%) von den FamEL erfahren (Mehrfachantworten möglich). 39% gaben an, von den FamEL durch Behörden, Ämter oder Soziale Dienste erfahren zu haben. Über Medien haben 16% von den FamEL erfahren. Über 50% der Beziehenden haben beim Ausfüllen des Gesuchformulars fremde Unterstützung erhalten bzw. benötigt. In 26% der Fälle kommt die Unterstützung von Behörden. Fast 80% der Befragten gaben an, dass es „eher oder sehr zutrifft“, dass die Voraussetzungen, FamEL zu erhalten, klar und verständlich sind. Dies steht jedoch in einer gewissen Diskrepanz zur relativ hohen Ablehnungsquote.

5.2 Profil der Bezüger/innen

Welche Personen bzw. Familien nehmen FamEL in Anspruch? Dies ist die leitende Fragestellung dieses Abschnitts. Dazu werden die Familienformen der Bezüger/innen beschrieben. Weiter werden Angaben zu Geschlecht, Alter und den Ländergruppen gemacht. Zum Schluss wird die Bildungssituation der Haushalte dargestellt.

Zur Darstellung des Profils der Bezüger/innen werden die Daten des Stichmonats Dezember 2013 verwendet. Darin enthalten sind alle Dossiers, die in diesem Stichmonat eine Auszahlung erhalten haben (siehe dazu Abschnitt 4.3.1). Dort, wo ein für die Evaluation aussagekräftiger Vergleich im Stichmonat Dezember der Jahre 2010, 2011 und 2012 möglich ist, werden auch die Ergebnisse für diese Zeitpunkte ausgewiesen. Zur Darstellung der Bildungssituation der Bezüger/innen werden die Daten der schriftlichen Erstbefragung von Bezügerinnen und Bezügerinnen (BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Erstbefragung) verwendet (siehe dazu Abschnitt 4.3.2).

5.2.1 Familienformen

Zweielternfamilien machen den weitaus grössten Teil der Familien mit FamEL-Bezug aus (siehe Tabelle 18). Der Anteil von Zweielternfamilien hat sich vom Stichmonat Dezember 2010 bis zum Dezember 2013 von 76.6% auf 83.3% erhöht. Von den beziehenden Familien sind also ca. ein Sechstel Einelternfamilien und fünf Sechstel Zweielternfamilien. Bei Einelternfamilien ist die Gruppe mit einem Kind am grössten. Am kleinsten bei den Einelternfamilien ist die Gruppe mit 3 und mehr Kindern.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Für die weiteren statistische Auswertungen in dieser Arbeit muss jeweils bei den Einelternfamilien die Gruppe von 2 Kindern und die Gruppe von 3 und mehr Kindern zusammengelegt werden, da sich aufgrund der kleinen Gruppengrösse sonst keine statistisch aussagekräftigen Angaben machen lassen.

Tabelle 18 Häufigkeit und Anteil von Familien, nach Ein-/Zweielternfamilien und Anzahl Kindern in den Stichmonaten Dez 2010, 2011, 2012, 2013

	Dez 10		Dez 11		Dez 12		Dez 13	
	Häufigkeit	Anteil	Häufigkeit	Anteil	Häufigkeit	Anteil	Häufigkeit	Anteil
Einelternfamilien	41	23.4%	79	19.8%	115	20.4%	108	16.7%
1 Kind	21	12.0%	55	13.8%	76	13.5%	80	12.3%
2 Kinder	16	9.1%	17	4.3%	28	5.0%	19	2.9%
3 und mehr Kinder	4	2.3%	7	1.8%	11	2.0%	9	1.4%
Zweielternfamilien	134	76.6%	320	80.2%	449	79.6%	540	83.3%
1 Kind	32	18.3%	80	20.1%	109	19.3%	116	17.9%
2 Kinder	49	28.0%	131	32.8%	190	33.7%	250	38.6%
3 und mehr Kinder	53	30.3%	109	27.3%	150	26.6%	174	26.9%
Total Familien	175	100.0%	399	100.0%	564	100.0%	648	100.0%

Quelle: FAMEL-DOSSIERS

Bei den Einelternfamilien sinkt der Anteil von Familien mit Kindern, die jünger als 3 Jahre sind, im Vergleich zu Familien mit Kindern, die das dritte Altersjahr bereits erreicht haben kontinuierlich, von 49% im Dezember 2010 auf 29% im Dezember 2013 (siehe Tabelle 19). Bei den Zweielternfamilien bewegt sich über die Stichmonate Dezember 2010, 2011, 2012 und 2013 der Anteil an Familien mit einem Kind, das jünger als 3 Jahre ist, jeweils bei ca. zwei Drittel.

Tabelle 19 Häufigkeit und Anteil von Familien, nach Ein-/Zweielternfamilien und Alter der Kinder, Stichmonate Dez 2010, 2011, 2012, 2013

	Dez 10		Dez 11		Dez 12		Dez 13	
	Häufigkeit	Anteil	Häufigkeit	Anteil	Häufigkeit	Anteil	Häufigkeit	Anteil
Einelternfamilien	41	100.0%	79	100.0%	115	100.0%	108	100.0%
jüngstes Kind jünger als 3 Jahre	20	48.8%	34	43.0%	38	33.0%	31	28.7%
jüngstes Kind älter/gleich 3 Jahre	21	51.2%	45	57.0%	77	67.0%	77	71.3%
Zweielternfamilien	134	100.0%	320	100.0%	449	100.0%	540	100.0%
jüngstes Kind jünger als 3 Jahre	87	64.9%	233	72.8%	292	65.0%	341	63.1%
jüngstes Kind älter/gleich 3 Jahre	47	35.1%	87	27.2%	157	35.0%	199	36.9%

Basis: für 2010, n=175; für 2011, n=399; 2012, n=564; für 2013, n=648

Quelle: FAMEL-DOSSIERS

Da die Altersgrenze von 3 Jahren lediglich für Einelternfamilien einen Einfluss auf die Berechnung der Anspruchsberechtigung und Höhe der FamEL hat, wird bei Auswertungen nach Familienformen in weiteren Abschnitten die Altersgrenze nur bei Einelternfamilien berücksichtigt.

5.2.2 Anzahl und Alter der Kinder

Im Stichmonat Dezember 2013 lebten 1'340 Kinder in Familien, die FamEL bezogen haben (siehe Tabelle 20). Das sind durchschnittlich 2.1 Kinder pro Familie.

Tabelle 20 Häufigkeit Anzahl Kinder und Anzahl Kinder insgesamt in der Familie, Stichmonat Dez 2013

	Anteil Familien	Anzahl Kinder insgesamt	Anteil Kinder
Familie mit 1 Kind	30.2%	196	14.6%
Familie mit 2 Kindern	41.5%	538	40.1%
Familie mit 3 Kindern	21.1%	411	30.7%
Familie mit 4 Kindern	5.6%	144	10.7%
Familie mit 5 und mehr Kindern	1.5%	51	3.8%
Total	648	1'340	100.0%

Quelle: FAMEL-DOSSIERS

Im Durchschnitt sind die Kinder der Bezüger/innen im Dezember 2013 4.8 Jahre alt. Die Altersspanne liegt zwischen Geburt und 20 Jahren.

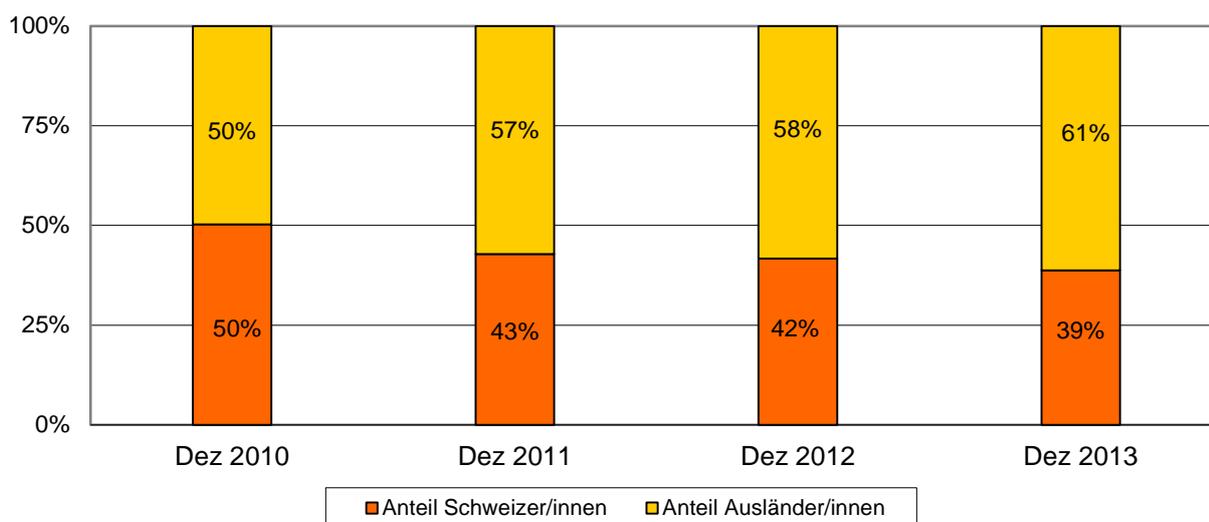
5.2.3 Geschlecht und Alter der Erwachsenen

Bei Einelternerfamilien waren im Stichmonat Dezember 2013 99.1% (107) der Gesuchstellenden weiblich (n=79). Bei den Zweielternerfamilien waren 99.6% (538) der Gesuchstellenden (n=539) Männer. 92.6% (500) der Paare der Zweielternerfamilien (n=540) waren im Stichmonat Dezember 2013 miteinander verheiratet.

Das mittlere Alter der Gesuchstellenden bei Einelternerfamilien lag im Dezember 2013 bei 32 Jahren (Jahrgang 1981). Bei den Zweielternerfamilien beträgt das Durchschnittsalter der Gesuchstellenden 36 Jahre (Jahrgang 1977), bei den Partnern und Partnerinnen 32 Jahre (Jahrgang 1981).

5.2.4 Ländergruppen

Der Anteil an Schweizer/innen ist bei den beziehenden Gesuchstellenden von 50% im Stichmonat Dezember 2010 auf 39% im Stichmonat Dezember 2013 gesunken (siehe Abbildung 15).

Abbildung 15 Anteil Schweizer/innen und Ausländer/innen bei den Gesuchstellenden, nach Stichmonate Dez 2010, 2011, 2012, 2013

Basis: Dez 2010, n=175; Dez 2011, n=399; Dez 2012, n=564; Dez 2013, n=648.

Quelle: FAMEL-DOSSIERS

Nach Ländergruppen betrachtet, stellt sich die Situation im Stichmonat Dezember 2013 wie folgt dar: Von allen beziehenden Gesuchsteller/innen im Stichmonat Dezember 2013 waren 38.7% Schweizer/innen. Die nächst grössere Ländergruppe¹⁰⁶ war „übriges Europa (inkl. Türkei)“ mit einem Anteil von 36.7%. Bei 7.9% der beziehenden Gesuchsteller/innen ist als Nationalität ein Land in der Ländergruppe Afrika und bei 6.9% ein Land in der Ländergruppe Asien verzeichnet.

Tabelle 21 Anteil Ländergruppen Gesuchsteller/innen, Stichmonat Dez 2013

	Anteil
Schweiz	38.7%
Angrenzende Länder	5.4%
EU27 ¹⁰⁷ und EFTA-Länder	2.3%
Übriges Europa (inkl. Türkei)	36.7%
Afrika	6.9%
Nordamerika	0.2%
Lateinamerika	1.4%
Asien	7.9%
Ozeanien	0.2%
unbekannt und andere	0.3%
Total absolut	648

Quelle: FAMEL-DOSSIERS

Nach Ein-/Zweielternfamilien betrachtet ergeben sich grosse Unterschiede in der Verteilung der Ländergruppen. Bei den Einelternfamilien sind 79.1% der Gesuchstellenden Schweizer/innen. Bei den Zweielternfamilien sind es lediglich 30.6%. Grosse Unterschiede zeigen sich auch bei der Ländergruppe „Übriges Europa inkl. Türkei“: Bei den Einelternfamilien beträgt der Anteil dieser Ländergruppe 7.4%, während sie bei den Zweielternfamilien 42.6% ausmacht.

5.2.5 Bildung

In der Tabelle 22 sind die höchsten Bildungsabschlüsse, über die die Erwachsenen unter den Bezügerinnen und Bezügerinnen verfügen, dargestellt. 37.4% der befragten Gesuchsteller/innen und 50.4% der Partner/innen haben lediglich die obligatorische Schule oder gar keine Schule abgeschlossen. Eine Anlehre oder eine einjährige Ausbildung haben 6.4% der Gesuchsteller/innen bzw. 7.3% der Partner/innen absolviert. Über einen Lehrabschluss oder eine gymnasiale Maturität oder Berufsmaturität als höchstem Bildungsabschluss verfügen 42.8% der Gesuchstellenden bzw. 34.3% der Partner/innen.

¹⁰⁶ *Angrenzende Länder*: Alle an die Schweiz angrenzenden Länder (Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Lichtenstein). *EU27 und EFTA-Länder*: Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) am 1. Januar 2013 sowie der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), ausgenommen alle an die Schweiz angrenzenden Länder. Zu dieser Gruppe wird Kroatien nicht gezählt, da Kroatien erst am 1. Juli 2013 der EU beigetreten ist (EU28). Zudem ist so auch eine bessere Vergleichbarkeit mit früheren Zahlen gegeben. *Übriges Europa (inkl. Türkei)*: Alle Staaten, die zum Subkontinent Europa gezählt werden können, ohne Schweiz, angrenzende und EU27 und EFTA-Länder.

¹⁰⁷ Ohne Kroatien (EU28). Siehe dazu vorherige Fussnote.

Tabelle 22 **Höchster Bildungsabschluss von Erwachsenen**

		Gesuchsteller/in	Partner/in
Sek. I	keine Schule besucht oder abgeschlossen	3.2%	6.6%
	die obligatorische Schule abgeschlossen	34.2%	43.8%
Sek. II	Eidg. Berufsattest (Anlehre), 1-jährige Ausbildung (z.B. 10. Schuljahr, Haushaltslehrjahr)	6.4%	7.3%
	Berufslehre; Vollzeitberufsschule; allgemeinbildende Schule	39.6%	30.7%
	Gymnasiale Maturität; Berufs- oder Fachmaturität	3.2%	3.6%
Tertiär	Höhere Berufsbildung (eidg. Fachausweis, Diplom); Höhere Fachschule	9.1%	5.1%
	Fachhochschule, Universität, ETH	4.3%	2.9%
Anderes	weiss nicht/keine Antwort	30	32
Total absolut		217	169

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Erstbefragung

Zwischen der Gruppe der Gesuchsteller/innen von Einelternfamilien und solchen aus Zweielternfamilien zeigen sich grosse Unterschiede. Bei den Einelternfamilien haben 22.2% die obligatorische Schule abgeschlossen (Sek. I). Gesuchstellende, die keine Schule abgeschlossen haben, gibt es bei den Einelternfamilien keine. 57.7 % haben einen höchsten Bildungsabschluss auf Stufe Sekundar II. Einen Abschluss auf tertiärer Stufe haben 20.0%. Demgegenüber lassen sich bei den Gesuchstellenden aus Zweielternfamilien anteilmässig tiefere Bildungsabschlüsse feststellen. Bei den Zweielternfamilien sind 42.2% der Stufe Sekundar I (inkl. keine Schule besucht/abgeschlossen) zuzuordnen, 46.6% haben einen Abschluss auf Sekundarstufe II. Auf tertiärer Stufe beträgt der Anteil an Gesuchstellenden aus Zweielternfamilien 11.2%.

Die letzten Daten zu den Bildungsabschlüssen der Wohnbevölkerung im Kanton Solothurn stammen aus der Volkszählung von 2010. In der Volkszählung von 2010 lag der Anteil der Wohnbevölkerung (ab 15 Jahren) von Personen mit Abschluss auf Sekundarstufe I bei 26% (davon entfallen 8 absolute Prozente auf Personen ohne abgeschlossene Schule von min. 7 Jahren), mit Sekundarstufe II bei 52%, mit Tertiärstufe bei 20% und unbekannt bei 1% (vgl. Baumgartner/Baur/Dittmann/Sommerfeld 2013: 56). Die befragten Beziehenden von FamEL weisen damit im Vergleich zur Solothurner Wohnbevölkerung insgesamt einen höheren Anteil an tiefen Bildungsabschlüssen auf. Bei genauerer Betrachtung wird deutlich, dass dies aber nur für die Gesuchstellenden aus Zweielternfamilien gilt.¹⁰⁸

5.2.6 Zusammenfassung

Bei den Familien, die FamEL im Stichmonat Dezember 2013 bezogen, lag der Anteil an Zweielternfamilien bei 83% (540). Einelternfamilien machten 17% (108) aus. In diesen Familien lebten im Stichmonat Dezember 2013 1'340 Kinder mit einem Durchschnittsalter von 4.8 Jahren. Auffallend an der Zusammensetzung der Familien ist die einseitige Verteilung der Geschlechter bei den Gesuchsteller/innen in Ein- und Zweielternfamilien. Bei Einelternfamilien sind die Gesuchstellenden in 99% der Dossiers immer weiblich, bei Zweielternfamilien sind gerundet 100% männlich. Bei den Beziehenden waren im Stichmonat Dezember 2013 39% der Gesuchstellenden Schweizer/innen. Mit 37 Prozent machte „übriges Europa (inkl. Türkei)“ die zweitgrösste Ländergruppe aus. Wie bereits bei der Kategorie Geschlecht zeigen sich auch entlang der Familienformen Ein- und Zweielternfamilien sehr grosse Unterschiede in der Zugehörigkeit zu einer Ländergruppe. Während bei den Einelternfamilien 79% der Gesuchsteller/innen Schweizer/innen sind, sind es bei den Zweielternfamilien 30%. Bei den Zweielternfamilien ist die Gruppe „Übriges Europa inkl. Türkei“ die anteilmässig grösste Gruppe. Die Gesuchstellenden aus Einelternfamilien verfügen anteilmässig über deutlich höhere Bildungsabschlüsse als die Gesuchstel-

¹⁰⁸ Dies gilt auch unter Berücksichtigung, dass es sich hierbei praktisch ausschliesslich um Männer handelt.

lenden aus Zweielternfamilien. 42.2% der Gesuchstellenden aus Zweielternfamilien verfügen höchstens über den Abschluss der obligatorischen Schule. Die Bildungsabschlüsse der Gesuchstellenden aus Zweielternfamilien liegen deutlich unter denen der Solothurner Wohnbevölkerung.

5.3 Wirkung auf finanzielle Situation der Bezüger/innen

Die FamEL zielen mit ihren finanziellen Leistungen direkt auf die Verbesserung der finanziellen Situation von einkommensschwachen Haushalten mit Kindern unter 6 Jahren. Um beurteilen zu können, inwiefern die FamEL dieses Ziel erreichen, wird in einem ersten Schritt in Abschnitt 5.3.1 die finanziell-materielle Situation der Bezüger/innen detailliert dargestellt. Um die Verbesserung gegenüber der Situation vor Bezug der FamEL zu beurteilen, wird anschliessend zuerst auf der theoretischen Ebene angesetzt, indem in Abschnitt 5.3.2 eine Modellsimulation der frei verfügbaren Einkommen vorgenommen wird (siehe hierzu auch Anhang 2) und in Abschnitt 5.3.3 diesbezüglich die Referenzjahre 2011 und 2014 verglichen werden. Dabei ist insbesondere die Frage von Interesse, ob und inwiefern Bezüger/innen mit Leistungen der FamEL besser gestellt sind als bei einem Bezug von Sozialhilfe. In einem nächsten Schritt wird empirisch gezeigt wie die FamEL-Beziehenden die eigene finanzielle Situation (Abschnitt 5.3.4) und ihre Veränderung seit Bezug der FamEL beurteilen. Um die Bedeutung von FamEL auf die finanzielle Situation der Beziehenden besser verstehen zu können, wird auch die Einschätzung von Familien, die ihren Anspruch auf FamEL verloren haben, thematisiert (Abschnitt 5.3.5). Die wichtigsten Erkenntnisse werden zum Schluss in einer Zusammenfassung festgehalten (Abschnitt 5.3.6).

5.3.1 Finanziell-materielle Situation

Zur Darstellung der finanziell-materiellen Situation der Bezüger/innen werden für die Vermögens- und Einkommenssituation die Dossierdaten des Stichmonats Dezember 2013 verwendet (siehe dazu Abschnitt 4.3.1). Berücksichtigt werden alle Dossiers, bei denen in diesem Stichmonat eine Auszahlung ausgelöst wurde. Zudem werden für Ergebnisse bezüglich Zahlungsrückständen/-schwierigkeiten und des Besitzes von materiellen Gütern die Daten der Befragung der Bezüger/innen verwendet (siehe dazu Abschnitt 4.3.2). Falls bei der Darstellung von Befragungsergebnissen nicht anders angegeben, handelt es sich dabei immer um die Zweitbefragung der Bezüger/innen von FamEL (t_2), also 6 Monate nach Beginn des Anspruches auf FamEL.

Nettovermögen

Nur sehr wenige Bezüger/innen verfügen im Stichmonat Dezember 2013 über ein mittleres oder grösseres Nettovermögen. Kein Nettovermögen hatten 24.4% der Bezüger/innen ($n=648$).¹⁰⁹ 3.5% der Bezüger/innen verfügten im Stichmonat Dezember 2013 über ein anrechenbares Vermögen (Nettovermögen, das 40'000 Franken übersteigt).

Ein- und Zweielternfamilien unterscheiden sich nur gering bezüglich des Anteils an Fällen mit anrechenbarem Vermögen (Einelternfamilien: 2.8%, Zweielternfamilien: 3.7%). Ein Unterschied zeigt sich jedoch beim Anteil an Familien mit keinem Nettovermögen: Während nur 16.7% (18) der Einelternfamilien ($n=108$) über kein Nettovermögen verfügen, sind es bei den Zweielternfamilien ($n=540$) 25.9% (140). Dennoch ist das mittlere Nettovermögen bei den Zweielternfamilien (6'820 Franken) leicht grösser als bei den Einelternfamilien (6'564 Franken). Der Median des Nettovermögens liegt mit 1'113 Franken bei Zweielternfamilien und 2'242 bei Einelternfamilien weit unter dem arithmetischen Mittelwert.

¹⁰⁹ Im Stichmonat Dezember 2010: 29.7%; Dezember 2011: 27.6%; Dezember 2012: 27.5%.

Liegenschaften

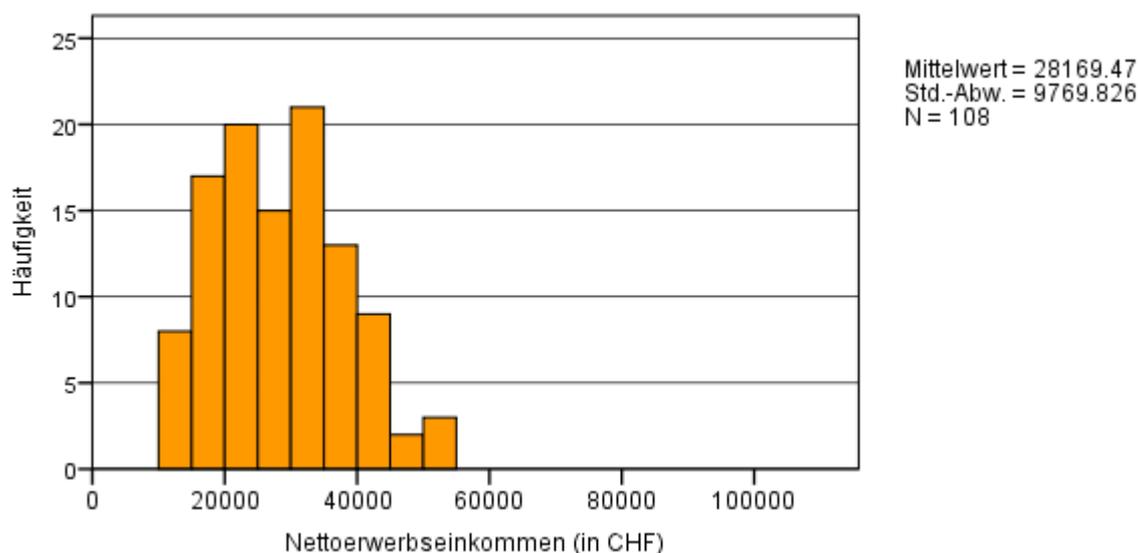
Der allergrösste Teil (91.2%, 591 von total 648) der FamEL-Bezüger/innen im Stichmonat Dezember 2013 besitzt keine Liegenschaften.¹¹⁰ 8.8% der FamEL-Bezüger/innen verfügen über Liegenschaften. 6.2% (40) besitzen nur selbstbewohnte Liegenschaften und 0.3% (2) nur nicht-selbstbewohnte Liegenschaften.¹¹¹ Von den total 108 Einelfamilien verfügen lediglich 3.7% über Liegenschaften. Bei den 540 Zweifamilien besitzen 9.8% Liegenschaften.

Nettoerwerbseinkommen

Das jährliches Nettoerwerbseinkommen lag bei den Familien, die im Stichmonat Dezember 2013 FamEL bezogen, bei durchschnittlich 54'696 Franken und einem Median von 56'717 Franken.¹¹²

Grosse Unterschiede beim mittleren Nettoerwerbseinkommen zeigen sich zwischen Einelfamilien (Mittelwert: 28'169 Franken, Median: 27'696 Franken) und Zweifamilien (Mittelwert: 60'002 Franken, Median: 60'255 Franken). Dies wird auch grafisch beim Vergleich der Verteilung des Nettoerwerbseinkommens bei Einelfamilien (siehe Abbildung 16) und dem Nettoerwerbseinkommen bei Zweifamilien deutlich (siehe Abbildung 17). Dieser Unterschied ist zu einem Teil auch den unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen bezüglich Bruttoeinkommen zuzuschreiben.¹¹³

Abbildung 16 Verteilung jährliches Nettoerwerbseinkommen bei Einelfamilien, Stichmonat Dez 2013



Quelle: FAMEL-DOSSIERS

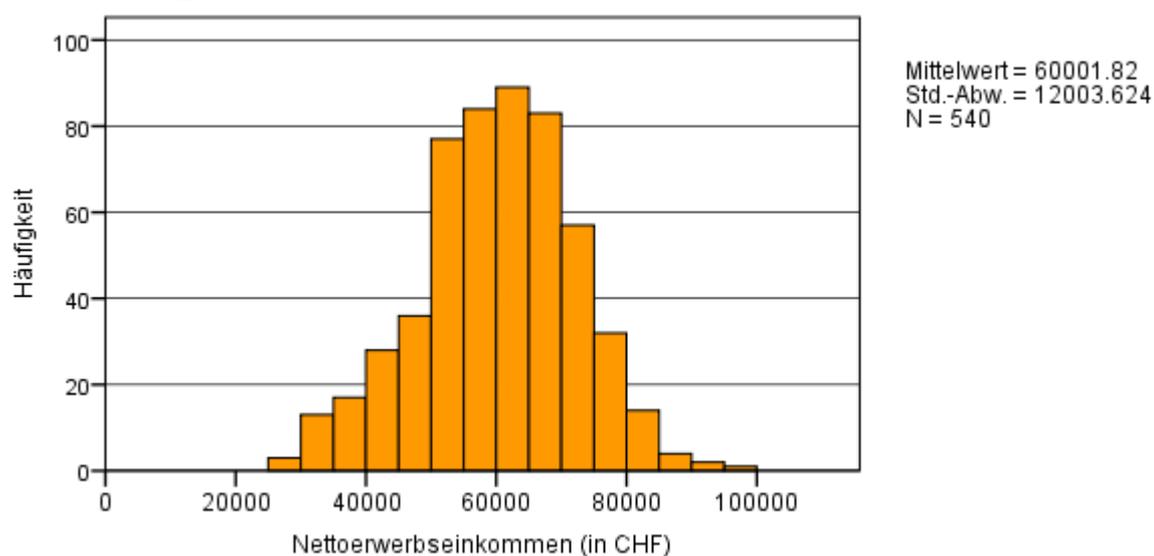
¹¹⁰ Im Stichmonat Dezember 2010: 91.4%; Dezember 2011: 93.0%; Dezember 2012: 91.3%.

¹¹¹ 2.3% der Bezüger/innen (15) besitzen zugleich selbstbewohnte und nicht-selbstbewohnte Liegenschaften.

¹¹² Im Stichmonat Dezember 2010 lag der Mittelwert dafür bei 50'755 Franken (Median: 54'956 Franken), im Dezember 2011 bei 53'330 Franken (Median: 56'455 Franken) und im Dezember 2012 bei 53'688 Franken (Median: 56'307 Franken).

¹¹³ In den Dossierdaten wird das *Bruttoeinkommen* (zusammengesetzt aus Erwerbseinkommen und Kinderzulagen) nicht erfasst und kann deshalb hier nicht ausgewiesen werden. Das minimale *Bruttoeinkommen* für einen Anspruch auf FamEL liegt für Zweifamilien bei 30'000 Franken pro Jahr, bei Einelfamilien mit Kindern über 3 Jahren bei 15'000 Franken pro Jahr, bei Einelfamilien mit Kindern unter 3 Jahren bei 7'500 Franken pro Jahr (siehe Abschnitt 3.2.2).

Abbildung 17 Verteilung jährliches Nettoerwerbseinkommen bei Zweielternfamilien, Stichmonat Dez 2013



Quelle: FAMEL-DOSSIERS

Auch nach Anzahl Kindern in der Familie unterscheidet sich das Nettoerwerbseinkommen (siehe Tabelle 23).

Tabelle 23 Mittelwert und Median des jährlichen Nettoerwerbseinkommens, nach Ein-/Zweielternfamilien und Anzahl Kindern im Stichmonat Dez 2013

	Mittelwert	Median
Einelternfamilien	Fr. 28'169	Fr. 27'696
1 Kind	Fr. 27'240	Fr. 27'028
2 Kinder und mehr Kinder	Fr. 30'825	Fr. 31'310
Zweielternfamilien	Fr. 60'002	Fr. 60'255
1 Kind	Fr. 52'996	Fr. 54'330
2 Kinder	Fr. 59'923	Fr. 61'400
3 und mehr Kinder	Fr. 64'786	Fr. 65'352

Basis: n=648

Quelle: FAMEL-DOSSIERS

Bei Einelternfamilien, bei denen das jüngste Kind jünger als drei Jahr ist, liegt der Mittelwert bei 24'909 Franken bzw. bei 29'481 Franken bei Einelternfamilien, deren jüngstes Kind das dritte Altersjahr bereits erreicht hat.¹¹⁴

Zusammensetzung der Einnahmen

Neben dem für den Bezug von FamEL vorausgesetzten Erwerbseinkommen (Bruttoeinkommen) verfügen 72.8% der Haushalte im Stichmonat Dezember 2013 über mindestens eine weitere Form von Einnahmen.¹¹⁵ Wie die Tabelle 24 zeigt, unterscheiden sich die Anteile der Einnahmearten nach Ein- und

¹¹⁴ Die Altersgrenze von 3 Jahren hat lediglich für Einelternfamilien einen Einfluss auf die Berechnung der Anspruchsberechtigung und Höhe der FamEL. Auf eine Unterscheidung nach dieser Altersgrenze bei Zweielternfamilien wird deshalb verzichtet.

¹¹⁵ Auf Grund der Gesetzesänderung im Jahr 2012 (gemäss ELG Art. 21a sowie KVG Art. 65 Abs. 1; siehe dazu Kapitel 5.1.1) lässt sich diese Zahl nicht mit den Jahren 2010 und 2011 vergleichen, da von 2010 bis 2011 die Position „Übriges Einkommen“ zur Verrechnung des bereits bezahlten Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung verwendet wurde.

Zweielternfamilien am stärksten bezüglich der Einnahme aus Unterhaltsbeiträgen. Während 89.8% aller Einelternfamilien Unterhaltsbeiträge erhalten, sind es bei den Zweielternfamilien lediglich 2.0%. Anteilsmässig mehr Zweielternfamilien (9.4%) als Einelternfamilien (3.7%) verfügen über Erträge aus selbstbewohnten Liegenschaften.

Tabelle 24 Häufigkeit von Einnahmearten (ohne Erwerbseinkommen), nach Ein-/Zweielternfamilien, Stichmonat Dez 2013

	Anteil	Anteil
	Einelternfamilien	Zweielternfamilien
Vermögensverzehr	2.8%	3.7%
Renten	0.0%	0.6%
Taggelder	2.8%	2.2%
Zinsen aus Sparguthaben	74.1%	66.1%
Ertrag aus nicht-selbstbewohnter Liegenschaft	0.9%	1.7%
Ertrag aus selbstbewohnter Liegenschaft	3.7%	9.4%
Unterhaltsbeiträge	89.8%	2.0%
Übriges Einkommen	0.0%	1.5%

Bemerkung: Es sind mehrere Kategorien pro Fall möglich. Die Kategorien entsprechen den von der AKSO erfassten Einnahmearten in den Dossiers der Bezüger/innen.

Basis: Einelternfamilien, n=108; Zweielternfamilien, n=540

Quelle: FAMEL-DOSSIERS

Da es sich bspw. bei Zinsen aus Sparguthaben auch um kleinere, nicht ins Gewicht fallende Einnahmen handeln kann, dürften vor allem die mittleren bis grösseren Einnahmen von Interesse sein. Über weitere Einnahmen neben dem Erwerbseinkommen, die mindestens 500 Franken pro Jahr ausmachen, verfügen 29.5% der Familien im Stichmonat Dezember 2013. Bis auf die Zinsen aus Sparguthaben, bei denen fast niemand auf mindestens 500 Franken pro Jahr kommt, bleiben die Anteile der Einnahmearten sehr ähnlich. Ein- und Zweielternfamilien unterscheiden sich wiederum am stärksten und in ähnlichen Anteilen nach Unterhaltsbeiträgen und Ertrag aus selbstbewohnten Liegenschaften (siehe Tabelle 25).

Tabelle 25 Häufigkeit von Einnahmearten mit min. Fr. 500.– pro Jahr (ohne Erwerbseinkommen), nach Ein-/Zweielternfamilien, Stichmonat Dez 2013

	Anteil	Anteil
	Einelternfamilien	Zweielternfamilien
Vermögensverzehr	1.9%	3.5%
Renten	0.0%	0.6%
Taggelder	2.8%	2.0%
Zinsen aus Sparguthaben	0.9%	0.6%
Ertrag aus nicht-selbstbewohnter Liegenschaft	0.9%	1.3%
Ertrag aus selbstbewohnter Liegenschaft	3.7%	9.4%
Unterhaltsbeiträge	88.9%	1.9%
Übriges Einkommen	0.0%	0.7%

Bemerkung: Es sind mehrere Kategorien pro Fall möglich. Die Kategorien entsprechen den von der AKSO erfassten Einnahmearten in den Dossiers der Bezüger/innen.

Basis: Einelternfamilien, n=108; Zweielternfamilien, n=540

Quelle: FAMEL-DOSSIERS

Zahlungsrückstände

Von den in Tabelle 26 erwähnten grundlegenden Ausgaben fällt die Zahlung von laufenden Rechnungen für Elektrizität, Gas, Wasser oder Heizung am schwersten. Bei 24.0% der befragten Haushalte ist es seit dem Bezug von FamEL schon mal vorgekommen, dass sie diese laufenden Rechnungen nicht rechtzeitig bezahlen konnten. Zinsen, Kredite oder Darlehen (nicht für Immobilien) konnten von 18.2% der Haushalte mindestens einmal nicht rechtzeitig seit Bezugsbeginn der FamEL bezahlt werden. Es gaben 11.2% an, dass es seit Erhalt der FamEL mindestens einmal nicht möglich war, die Miete rechtzeitig zu bezahlen. Zu beachten ist bei der Interpretation der Ergebnisse (insbesondere in der Kategorie Zinsen/Kredite) die hohe Anzahl an Befragten, zu denen keine Angaben vorliegen. Bei der Kategorie Zinsen/Kredite mag das bspw. damit zusammenhängen, dass Familien welche keine Zinsen, Kredite oder Darlehen zahlen mussten, diese Frage nicht beantwortet haben.

Die Gruppe der Einelfamilien unterscheidet sich statistisch dabei in allen drei Kategorien nicht signifikant von der Gruppe der Zweifamilien.¹¹⁶

Tabelle 26 Zahlungsrückstände bei Ausgaben für Wohnung und Zinsen/Kredite seit Bezug von FamEL

Ist es seit Bezug der FamEL vorgekommen, dass ihr Haushalt aus finanziellen Gründen eine oder mehrere der folgenden Ausgaben nicht rechtzeitig zahlen konnte?

	ja	nein	weiss nicht, keine Angabe (absolut)
Miete (für Hauptwohnsitz)	11.2%	88.8%	38
Laufenden Rechnungen für Elektrizität, Gas, Wasser oder Heizung	24.0%	76.0%	34
Zinsen oder Kredite oder andere, nicht für Immobilien bestimmte Darlehen	18.2%	81.8%	63

Basis: n=217

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

In der Erstbefragung (t_1) wurden die Befragten mit Beginn des Anspruchs auf FamEL gefragt, wie weit sie die jeweiligen Ausgaben in den letzten 6 Monaten nicht rechtzeitig zahlen konnten. Da sich die Frage auf einen ähnlichen Zeitraum wie die Frage in der Zweitbefragung (t_2 , siehe Tabelle 26) bezieht, können die beiden Befragungszeitpunkte verglichen werden. Bei der Frage nach der Zahlbarkeit der Miete zeigt sich kein statistisch signifikanter Unterschied (t_1 : 17.9%; t_2 : 11.2%) zwischen den Befragungszeitpunkten t_1 und t_2 . Hingegen geben in der Zweitbefragung im Vergleich zur Erstbefragung signifikant mehr Befragte an, dass sie ihre Zinsen, Kredite oder Darlehen (t_1 : 33.3%; t_2 : 24.0%) und auch laufende Rechnungen für Elektrizität, Gas, Wasser oder Heizung (t_1 : 27.3%; t_2 : 18.2%) rechtzeitig zahlen können.¹¹⁷ In letzteren beiden Ausgabekategorien zeigt sich also seit Bezug der FamEL eine statistisch signifikante Verbesserung.

Auf die Frage, ob ihr Haushalt eine unerwartete Rechnung von 2'000 Franken mit eigenen Mitteln innerhalb eines Monats bezahlen könnte (bspw. mit Gespartem), geben 85.8% der befragten Einelfamilien an, dass das für sie nicht möglich wäre (siehe Tabelle 27). Ein grosser Teil der Befragten gibt bei dieser Frage keine Antwort oder kreuzt „weiss nicht“ an. Weder zwischen den Gruppen der Ein-

¹¹⁶ Unterschied zwischen der Gruppe der Einelfamilien und Zweifamilien bei „Zahlbarkeit der Miete“: Exakter Test nach Fisher: $\chi^2=1.978$, n.s.; n=179. Bei „Zahlbarkeit Laufenden Rechnungen für Elektrizität, Gas, Wasser oder Heizung“: Chi-Quadrat nach Pearson: $\chi^2= 0.019$, n.s.; n=183. Bei „Zahlbarkeit von Zinsen, Kredite oder Darlehen (nicht für Immobilien)“: Chi-Quadrat nach Pearson: $\chi^2=0.000$, n.s.; n=154.

¹¹⁷ Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 bei „Zahlbarkeit der Miete“: McNemar-Test: $\chi^2=3.781$, n.s.; n=179. Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 bei „Zahlbarkeit Laufenden Rechnungen für Elektrizität, Gas, Wasser oder Heizung“: McNemar-Test: $\chi^2=5.224$, p<0.05; n=183. Bei „Zahlbarkeit von Zinsen, Kredite oder Darlehen (nicht für Immobilien)“: McNemar-Test: $\chi^2=5.633$, p<0.05; n=154.

ternfamilien und Zweielternfamilien noch im Vergleich zur Erstbefragung (t_1) lässt sich ein statistisch signifikanter Unterschied feststellen.¹¹⁸

Die befragten Bezüger/innen von FamEL unterscheiden sich stark von der Gruppe der Eltern mit Kindern in den Ergebnissen der SILC 2012 (siehe Abschnitt 2.2.1). Bei dieser Gruppe sind es lediglich 20.0%¹¹⁹, die eine unerwartete Rechnung von 2'000 Franken nicht innerhalb eines Monats bezahlen könnten. In der SILC 2012 sind es 47.9%¹²⁰ der Einelternfamilien, die diese Rechnung nicht begleichen könnten. Bei den Zweielternfamilien in der SILC 2012 liegt der Anteil an Familien, die die Rechnung nicht hätten bezahlen können, je nach Anzahl Kinder zwischen 14.9% und 20.7%.¹²¹

Dies weist auf ein sehr tiefes für Zahlungen verfügbares Vermögen bei den Familien mit FamEL-Bezug hin.

Tabelle 27 Zahlbarkeit von unerwarteter Rechnung von Fr. 2'000.–

Frage: „Angenommen, Ihr Haushalt bekäme plötzlich eine unerwartete Rechnung von 2'000 Franken, könnte diese Rechnung mit eigenen Mitteln innerhalb von einem Monat bezahlt werden, z.B. mit Gespartem?“

ja	14.2%
nein	85.8%
weiss nicht/keine Antwort absolut	48

Basis: n=217

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

Ärztliche/Zahnärztliche Versorgung

Von den antwortenden Bezügerinnen und Bezügerinnen haben 43.3% der Familien zum Zeitpunkt der Zweitbefragung angegeben, dass jemand aus ihrem Haushalt in den letzten 6 Monaten aus *finanziellen* Gründen auf eine Zahnkontrolle/-behandlung (siehe Tabelle 28) verzichtet hat.

Dabei zeigen sich bei der Zweitbefragung zwischen den Familienformen statistisch signifikante Unterschiede. Die Befragten aus der Gruppe der Einelternfamilien geben statistisch signifikant weniger als Befragte aus der Gruppe der Zweielternfamilien an, dass jemand aus ihrem Haushalt in den letzten 6 Monaten aus finanziellen Gründen auf eine Zahnkontrolle/-behandlung verzichtet hat (Einelternfamilien: 29.5%; Zweielternfamilien: 47.3%).¹²²

Nach sechs Monaten Bezug von FamEL geben statistisch signifikant weniger Familien an, dass jemand aus Geldmangel in den letzten vergangenen sechs Monaten eine notwendige Zahnkontrolle/-behandlung nicht machen konnte (t_2 : 43.3%), als zum Zeitpunkt des Anspruchsbeginns von FamEL (t_1 : 54.6%).¹²³

¹¹⁸ Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien: Exakter Test nach Fisher: $\chi^2=2.285$, n.s.; n=169. Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 : McNemar-Test: n.s.; n=169.

¹¹⁹ Das Vertrauensintervall mit 95%-Wahrscheinlichkeit beträgt +/- 2.4.

¹²⁰ Das Vertrauensintervall mit 95%-Wahrscheinlichkeit beträgt +/- 6.4.

¹²¹ Das Vertrauensintervall mit 95%-Wahrscheinlichkeit liegt zwischen +/- 3.2 (bei 14.9%) und +/- 5.7 (bei 20.4%)

¹²² Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien: Chi-Quadrat nach Pearson: $\chi^2=4.385$, p<0.05; n=194.

¹²³ Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 : McNemar-Test: χ^2 : 10.023, p<0.05; n=194.

Tabelle 28 Nicht wahrgenommene Zahnkontrolle/-behandlung aus finanziellen Gründen, nach Befragungszeitpunkt

Frage: „Haben Sie oder jemand in Ihrem Haushalt in den vergangenen 6 Monaten eine Zahnkontrolle oder eine Behandlung (bei einem/einer Zahnarzt/Zahnärztin) nicht machen können, obwohl Sie sie nötig gehabt hätten?“

	Befragungszeitpunkt Anspruchsbeginn (t ₁)	Befragungszeitpunkt 6 Monate nach Anspruchsbeginn (t ₂)
ja, wegen Geldmangel	54.6%	43.3%
ja, aus einem anderen Grund	3.1%	1.5%
nein	42.3%	55.2%
weiss nicht, keine Angabe absolut	23	23

Basis: n=217

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Erst- und Zweitbefragung

In 12.9% der befragten Familien (Zweitbefragung) hat jemand aus dem Haushalt in den letzten 6 Monaten aus *finanziellen* Gründen auf eine ärztliche Kontrolle oder Behandlung verzichtet (siehe Tabelle 29).

Abhängig von der Familienform zeigen sich statistisch signifikante Unterschiede bei der Zweitbefragung. So geben bei Einelternfamilien ein signifikant geringerer Anteil (2.1%, 1 Befragte) an, dass jemand im Haushalt in den letzten 6 Monaten aus Geldmangel eine notwendige ärztliche Untersuchung oder Behandlung nicht wahrgenommen hat, als dies bei Zweielternfamilien der Fall ist (Anteil: 16.3%).¹²⁴

Ebenfalls zeigt sich, dass Familien bei der Befragung 6 Monate nach Anspruchsbeginn (t₂: 12.9%) statistisch signifikant weniger als bei Anspruchsbeginn (t₁: 23.9%) antworten, dass sie in den letzten 6 Monaten aus finanziellen Gründen eine notwendige Untersuchung oder Behandlung nicht wahrgenommen haben.¹²⁵

Tabelle 29 Nicht wahrgenommene ärztliche Untersuchung/Behandlung aus finanziellen Gründen, nach Befragungszeitpunkt

Frage: „Haben Sie oder jemand in Ihrem Haushalt in den vergangenen 6 Monaten einen Arzt nicht besuchen können oder eine Behandlung nicht gemacht, obwohl Sie sie nötig gehabt hätten?“

	Befragungszeitpunkt Anspruchsbeginn (t ₁)	Befragungszeitpunkt 6 Monate nach Anspruchsbeginn (t ₂)
ja, wegen Geldmangel	23.9%	12.9%
ja, aus einem anderen Grund	1.5%	4.0%
nein	74.6%	83.1%
weiss nicht, keine Angabe absolut	16	16

Basis: n=217

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Erst- und Zweitbefragung

Ferien

Die Frage, ob jede Person aus dem Haushalt eine ganze Woche Ferien pro Jahr weg von zu Hause machen kann, gehört in der SILC zu einem von neun Indikatoren zur Bestimmung der materiellen Entbehrung. Dabei ist es nicht massgebend, ob die Ferien bezahlt werden müssen oder nicht (bspw. Ferien bei Freunden/Freundinnen/Eltern).

Von den FamEL-Bezügern und Bezügerinnen geben 50.3% der befragten Familien bei der Zweitbefragung an, dass es aus *finanziellen* Gründen nicht möglich sei, dass jede Person im Haushalt eine ganze

¹²⁴ Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien: Chi-Quadrat nach Pearson: χ^2 : 6.594, $p < 0.05$; $n = 201$.

¹²⁵ Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t₁ und t₂: McNemar-Test: χ^2 : 11.025, $p < 0.05$; $n = 201$.

Woche Ferien pro Jahr weg von zu Hause machen könne. Eine Interpretation der Ergebnisse sollte jedoch nur vorsichtig erfolgen, da zu einer hohen Anzahl an Befragten keine Angaben vorliegen.

Dabei zeigt sich statistisch kein signifikanter Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien.¹²⁶

Die Befragungszeitpunkte unterscheiden sich statistisch jedoch signifikant.¹²⁷ So geben bei Beginn des FamEL-Anspruches noch 62.7% der Familien an, dass aus finanziellen Gründen nicht jede Person des Haushalts eine ganze Woche Ferien pro Jahr weg von zu Hause machen kann. Zum Befragungszeitpunkt 6 Monate nach Bezug von FamEL sind es noch 50.3%.

Trotz Verbesserung bleibt festzuhalten, dass sich unter den FamEL-Beziehenden anteilmässig viel weniger Familien eine Woche Ferien weg von zu Hause leisten können, als das andere Familien in der schweizerischen Gesamtbevölkerung¹²⁸ können.

Tabelle 30 Möglichkeit für Haushalt für eine Woche Ferien pro Jahr ausserhalb, nach Befragungszeitpunkt

Frage: „Kann jede Person von Ihrem Haushalt eine ganze Woche Ferien pro Jahr weg von daheim machen?“

	Befragungszeitpunkt Anspruchsbeginn (t ₁)	Befragungszeitpunkt 6 Monate nach Anspruchsbeginn (t ₂)
ja	36.1%	45.0%
nein, wegen Geldmangel	62.7%	50.3%
nein, aus einem andere Grund	1.2%	4.7%
weiss nicht, keine Angabe absolut	48	48

Basis: n=217

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Erst- und Zweitbefragung

Materielle Güter

Hinsichtlich des Besitzes von materiellen Gütern ist im Rahmen dieser Evaluation primär von Interesse, über welche Güter ein Haushalt aus *finanziellen* Gründen nicht verfügt. Der Anteil der Familien mit Bezug von FamEL, die aus *finanziellen* Gründen zum Zeitpunkt der Zweitbefragung über keinen Farbfernseher oder kein Telefon verfügen, ist sehr klein (zwischen 2.0% und 3.4%). Am grössten ist der Anteil an Familien, die aus finanziellen Gründen über kein Auto verfügen (17.6%). Der Anteil an Familien, die aus finanziellen Gründen über keinen Computer verfügen, liegt bei 10.9%. Die hier aufgelisteten materiellen Güter (siehe Tabelle 31) werden in der SILC als Indikatoren (neben anderen) zur Bestimmung von materieller Entbehrung verwendet.¹²⁹

¹²⁶ Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien: Chi-Quadrat nach Pearson: $\chi^2=0.23$, n.s.; n=169.

¹²⁷ Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t₁ und t₂: McNemar-Test: $\chi^2=8.511$, p<0.05; n=169.

¹²⁸ In der SILC Befragung (2012) lag der Anteil an Familien (mit Kindern) die sich das nicht leisten konnten, bei 8.1% (Vertrauensintervall mit 95%-Wahrscheinlichkeit: +/- 1.5). Bei den Einelternfamilien waren es in der SILC 17.9% (Vertrauensintervall mit 95%-Wahrscheinlichkeit: +/- 4.8) und bei den Zweielternfamilien zwischen 5.1% und 12.4% (Vertrauensintervall mit 95%-Wahrscheinlichkeit liegt zwischen +/- 2.1 (bei 5.1%) und +/- 4.6 (bei 12.4%)).

¹²⁹ Im Vergleich zu den Familien, die FamEL beziehen, müssen die in der SILC untersuchten Haushalte mit Kindern in der schweizerischen Gesamtbevölkerung weniger auf die hier untersuchten Güter verzichten. Aus finanziellen Gründen über keinen Fernseher verfügen 0.0% der in der SILC befragten Haushalte mit Kindern (Vertrauensintervall mit 95%-Wahrscheinlichkeit: +/- 0.1). Bei den Haushalten mit Kindern sind es 0.4%, die aus finanziellen Gründen über keinen Computer im Haushalt verfügen (Vertrauensintervall mit 95%-Wahrscheinlichkeit: +/- 0.3). Aus finanziellen Gründen über kein Auto verfügen in der SILC 2012 Erhebung 2.4% der Haushalte mit Kindern (Vertrauensintervall mit 95%-Wahrscheinlichkeit: +/- 0.9).

Einelternfamilien und Zweielternfamilien unterscheiden sich nicht bezüglich des Besitzes dieser materiellen Güter.¹³⁰ Auch zwischen Erstbefragung und Zweitbefragung zeigt sich bei allen abgefragten Gegenständen kein statistisch signifikanter Unterschied.¹³¹

Tabelle 31 Materielle Güter im Haushalt

Frage: „Gibt es folgende Gegenstände in Ihrem Haushalt?“

	ja	nein, wegen Geldmangel	nein, aus anderem Grund	weiss nicht, keine Angabe absolut
Telefon (auch Mobiltelefon)	96.1%	2.0%	2.0%	13
Farbfernseher	91.2%	3.4%	5.4%	13
Computer (auch Laptop o. ä.)	84.7%	10.9%	4.5%	15
Auto	74.1%	17.6%	8.3%	12

Basis: n=217

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

5.3.2 Simulation der frei verfügbaren Einkommen der Leistungsbeziehenden

Um beurteilen zu können, inwiefern die FamEL eine finanzielle Besserstellung ermöglichen, wurde eine theoretische Modellsimulation vorgenommen. Dabei wurde insbesondere untersucht, ob diese Familienhaushalte finanziell besser gestellt sind als in der Sozialhilfe. Untersucht wurden drei idealtypische Familiensituationen: Zweielternfamilie mit einem Kind, Zweielternfamilie mit zwei Kindern, Einelternfamilie mit einem Kind. Die Simulation der frei verfügbaren Einkommen hat folgende Ergebnisse gebracht (für die detaillierten Auswertungen und deren grafische Darstellung siehe Anhang 2):

Alle untersuchten Falltypen sind insgesamt mit den FamEL finanziell besser gestellt als in der Sozialhilfe und auch Working-Poor-Familien, die knapp über dem Anspruchsbereich der Sozialhilfe sind, sind mit FamEL deutlich besser gestellt als vorher. Das bedeutet auch, dass sich eine deutliche finanzielle Einbusse ergibt, wenn das jüngste Kind sechs Jahre alt wird und der Anspruch auf FamEL erlischt. Es sei denn, die Familie kann zu diesem Zeitpunkt ihr Erwerbseinkommen erhöhen.

Die finanzielle Situation einer Familie verbessert sich mit den FamEL umso deutlicher gegenüber der Situation ohne FamEL bzw. mit Sozialhilfe, je mehr Kinder eine Familie hat. Dies lässt sich auf die zusätzlich anerkannten Lebenshaltungskosten pro Kind zurückführen.¹³² Allerdings wird dieser Effekt möglicherweise teilweise kompensiert durch die maximal anerkannte Miete von 15'000 Franken für alle Haushalte, wenn davon ausgegangen wird, dass grössere Familien eher einen höheren Mietzins bezahlen.

Die idealtypisch untersuchte Einelternfamilie mit einem Kind über drei Jahren und einem Einkommen im Anspruchsbereich der FamEL hat im Durchschnitt 2'850 Franken mehr frei verfügbares Einkommen pro Jahr als dieselbe Familie ohne FamEL. Monatlich beläuft sich die Differenz auf 237 Franken. Damit ist diese Familie eher in geringem Ausmass finanziell besser gestellt als in der Sozialhilfe, und falls sie in der Sozialhilfe Anspruch auf situationsbedingte Leistungen hat, die in dieser Simulation nicht berücksichtigt werden, ist sie unter Umständen in der Sozialhilfe sogar finanziell besser gestellt. Einelternfamilien mit einem Kind unter 3 Jahren erreichen auch mit einem Erwerbseinkommen knapp über dem Min-

¹³⁰ Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien bei Farbfernseher: Exakter Test nach Fisher: $\chi^2=0.313$, n.s.; n=204. Bei Computer: Exakter Test nach Fisher: $\chi^2=0.437$, n.s.; n=202. Bei Auto: Exakter Test nach Fisher: $\chi^2=0.582$; n.s., n=205.

¹³¹ Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 bei Telefon: McNemar-Test: n.s.; n=204. Bei Farbfernseher: McNemar-Test: n.s.; n=204. Bei Computer: McNemar-Test: n.s.; n=202. Bei Waschmaschine: McNemar-Test: $\chi^2=3.115$, n.s.; n=198. Bei Auto: $\chi^2=0.114$, McNemar-Test: n.s.; n=205.

¹³² Dieser Sachverhalt lässt sich momentan nicht empirisch untermauern, da das frei verfügbare Einkommen nicht für die einzelnen Haushalte berechnet werden konnte.

desterwerbseinkommen mit den FamEL ein Einkommen deutlich über der Armutsgrenze. Zweielternfamilien, die ein Einkommen knapp über dem Mindestwerbseinkommen erreichen und denen demnach das hypothetische Einkommen angerechnet wird, bleiben trotz FamEL unter der Armutsgrenze der Sozialhilfe. Dasselbe gilt für jene Haushalte, die den Maximalbetrag erhalten, aber eigentlich einen höheren Bedarf hätten (siehe dazu auch die Thematik Parallelbezug in Abschnitt 5.6.2).

5.3.3 Vergleich der Referenzjahre 2011 und 2014

Für die Modellsimulationen wurde das Referenzjahr 2014 gewählt. Im Zwischenbericht wurde noch auf das Referenzjahr 2011 abgestützt.

In den Verläufen der frei verfügbaren Einkommen aller drei Falltypen sind nur leichte Unterschiede zwischen den beiden Referenzjahren auszumachen. Die heutige finanzielle Situation der untersuchten Haushalte sowie ihre Erwerbsanreize sind, bis auf kleinere Abweichungen, vergleichbar mit jenen von 2011. Folgende Auswirkungen sind dennoch erwähnenswert:

Solothurner Haushalte haben heute leicht höhere Fixkosten zu tragen als noch vor drei Jahren. So sind beispielsweise die Mietpreise gestiegen. In den Unterstützungssystemen (Sozialhilfe und FamEL) hat dies zur Folge, dass sie im Vergleich zu 2011 zu einem höheren Bruttolohn abgelöst werden. Auch die Teuerung der Produkte für den Lebensunterhalt trägt zu dieser Entwicklung bei. Die Haushalte müssen heute mehr verdienen, um den gestiegenen Haushaltsbedarf zu decken und sich von Unterstützungssystemen zu lösen.

Ausserhalb der Sozialhilfe bzw. der FamEL verfügen Solothurner Familien über weniger Einkommen als noch vor drei Jahren. Dies ist in erster Linie auf die gestiegenen Krankenkassenprämienkosten zurückzuführen. Im Kanton Solothurn wurde zwischen 2011 und 2014 die individuelle Prämienverbilligung nach unten angepasst. Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen erhalten weniger Prämienverbilligung bei gleichem Bruttolohn im Vergleich zu 2011. Auch bekommt der Haushalt bereits bei einem tieferen Bruttolohn gar keine Prämienverbilligung mehr und muss die vollen Prämienkosten selber tragen.

Alle Falltypen bezahlen 2014 weniger Steuern als 2011. Diese steuerliche Entlastung vermag allerdings die gestiegenen Fixkosten (Miete und Prämien) nicht zu kompensieren, weshalb die Haushalte tendenziell finanziell schlechter gestellt sind als 2011. Steuern und IPV werden zwar im System der FamEL nicht berücksichtigt, aber sie sind Bestandteil des Familienbudgets. Wenn dieses mehr oder weniger belastet wird, kann das einen Einfluss darauf haben, ob eine Familie einen Antrag auf FamEL einreicht oder nicht.

5.3.4 Subjektive Beurteilung der finanziellen Situation

Im Zentrum des folgenden Abschnitts steht die Frage nach der Zufriedenheit der Haushalte mit der eigenen finanziellen Situation, die Beurteilung, wie weit die Familien es schaffen, ihre monatlichen Ausgaben zu decken, sowie die Einschätzung der Beziehenden, wie weit die FamEL dazu einen Beitrag leisten.

Zufriedenheit mit der finanziellen Situation

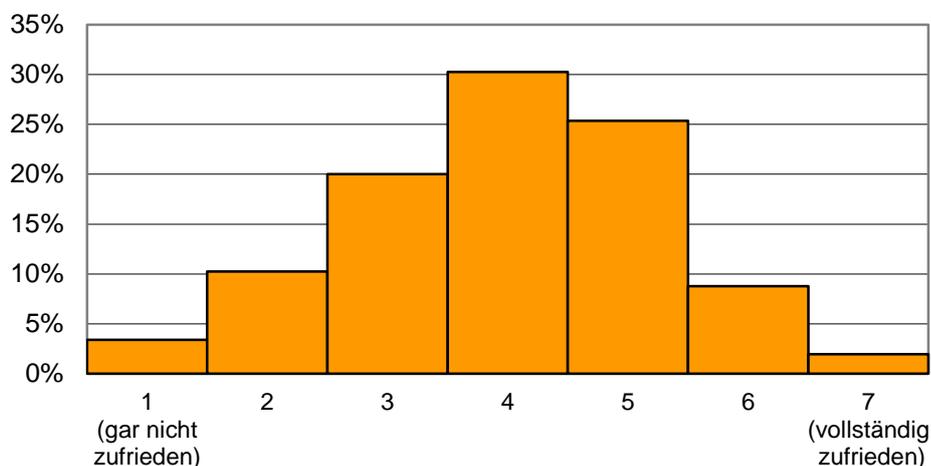
Auf einer Skala von 1 (gar nicht zufrieden) bis 7 (vollständig zufrieden) antworten die Familien bei der Zweitbefragung auf die Frage nach der Zufriedenheit mit der finanziellen Situation ihres Haushalts im Mittel mit 4.0 (siehe Abbildung 18). Kein signifikanter Unterschied zeigt sich diesbezüglich zwischen Einelternerfamilien und Zweielternfamilien.¹³³

¹³³ Unterschied zwischen Einelternerfamilien und Zweielternfamilien: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-1.778$, n.s.; $n=205$

Dabei schätzen die befragten Familien die finanzielle Situation des Haushalts zum Zeitpunkt der Befragung, sechs Monate nach Beginn des Anspruches von FamEL (Mittelwert $t_2=4.0$), statistisch signifikant besser ein, als zum Zeitpunkt des Anspruchsbeginns (Mittelwert $t_1: 3.1$).¹³⁴

Abbildung 18 Zufriedenheit mit finanzieller Situation des Haushalts

Wie sind Sie im Gesamten zufrieden mit der finanziellen Situation von Ihrem Haushalt?



Basis: n=217, davon keine Angabe: 12.

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

Einschätzung Deckung monatlicher Ausgaben

Von den antwortenden Familien geben 30% bei der Zweitbefragung an, dass es für sie „sehr schwierig“ oder „schwierig“ ist, die monatlich notwendigen Ausgaben zu bezahlen (siehe Abbildung 19). Für 38% der Haushalte ist die Bezahlung der monatlich notwendigen Ausgaben „eher schwierig“. 23% finden dies ziemlich einfach. „Einfach oder sehr einfach“ kommen 8% der befragten Familien über die Runden.¹³⁵

Zweielternfamilien schätzen die Bezahlung der monatlich notwendigen Ausgaben statistisch signifikant schwieriger als Einelternfamilien ein.¹³⁶ So geben 21.7% der befragten Einelternfamilien an, dass ihnen die Deckung der monatlichen Ausgaben „sehr schwierig“ oder „schwierig“ falle. Bei den Zweielternfamilien geben 32.3% diese Antwort. Im Vergleich zu den in der SILC 2012 (siehe Abschnitt 2.2.1) befragten Familien in der schweizerischen Gesamtbevölkerung liegt der Anteil der Familien mit FamEL, die Mühe bekundet, bei den Einelternfamilien etwas tiefer (SILC: 27.1%¹³⁷) und den Zweielternfamilien deutlich höher (SILC: zwischen 11.4% und 16.6%¹³⁸).

Im Vergleich zum Zeitpunkt des Beginns des Bezugs von FamEL wird nach 6 Monaten FamEL-Bezug die Zahlbarkeit der monatlich notwendigen Ausgaben statistisch signifikant besser eingeschätzt.¹³⁹

¹³⁴ Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 : Wilcoxon-Test: $Z=-7.540$, $p<0.05$; $n=205$.

¹³⁵ Für eine übersichtliche Darstellung wurden die Antwortmöglichkeiten „einfach“ und „sehr einfach“ zusammengefasst. In den Antworten hat jedoch keine Familie die Antwortmöglichkeit „sehr einfach“ gewählt. Ebenfalls zusammengefasst wurden die Antwortmöglichkeiten „sehr schwierig“ oder „schwierig“.

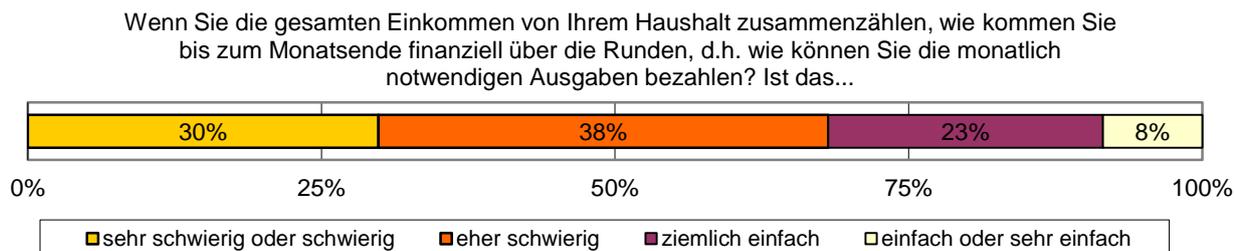
¹³⁶ Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-2.075$, $p<0.05$; $n=201$.

¹³⁷ Grenze des 95%-Vertrauensintervalls: ± 5.8 .

¹³⁸ Grenze des 95%-Vertrauensintervalls: zwischen ± 2.8 (bei 11.4%) und ± 5.4 (bei 16.6%).

¹³⁹ Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 : Wilcoxon-Test: $Z=-6.943$, $p<0.05$; $n=201$.

Abbildung 19 Zahlbarkeit monatlich notwendiger Ausgaben



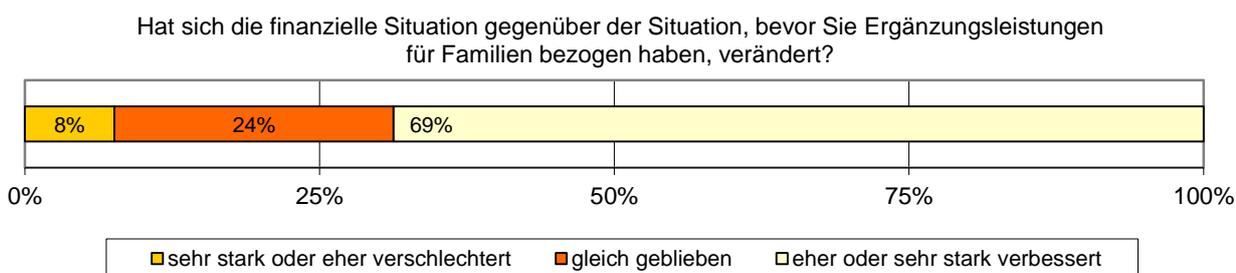
Basis: n=217, davon weiss nicht oder keine Angabe: 16.

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

Veränderung der finanziellen Situation

Der allergrösste Teil der Familien schätzt die finanzielle Situation 6 Monate nach FamEL-Bezug besser ein gegenüber der Situation, bevor die Familie FamEL erhalten hat (siehe Abbildung 20). Insgesamt geben 69% der befragten Familien an, dass sich ihre finanzielle Situation „eher“ oder „sehr stark“ verbessert hat. Bei den Einelternfamilien sind 66% dieser Meinung, bei den Zweielternfamilien trifft dies auf insgesamt 70% zu.

Abbildung 20 Veränderung finanzielle Situation gegenüber Situation vor FamEL-Bezug



Basis: n=211

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

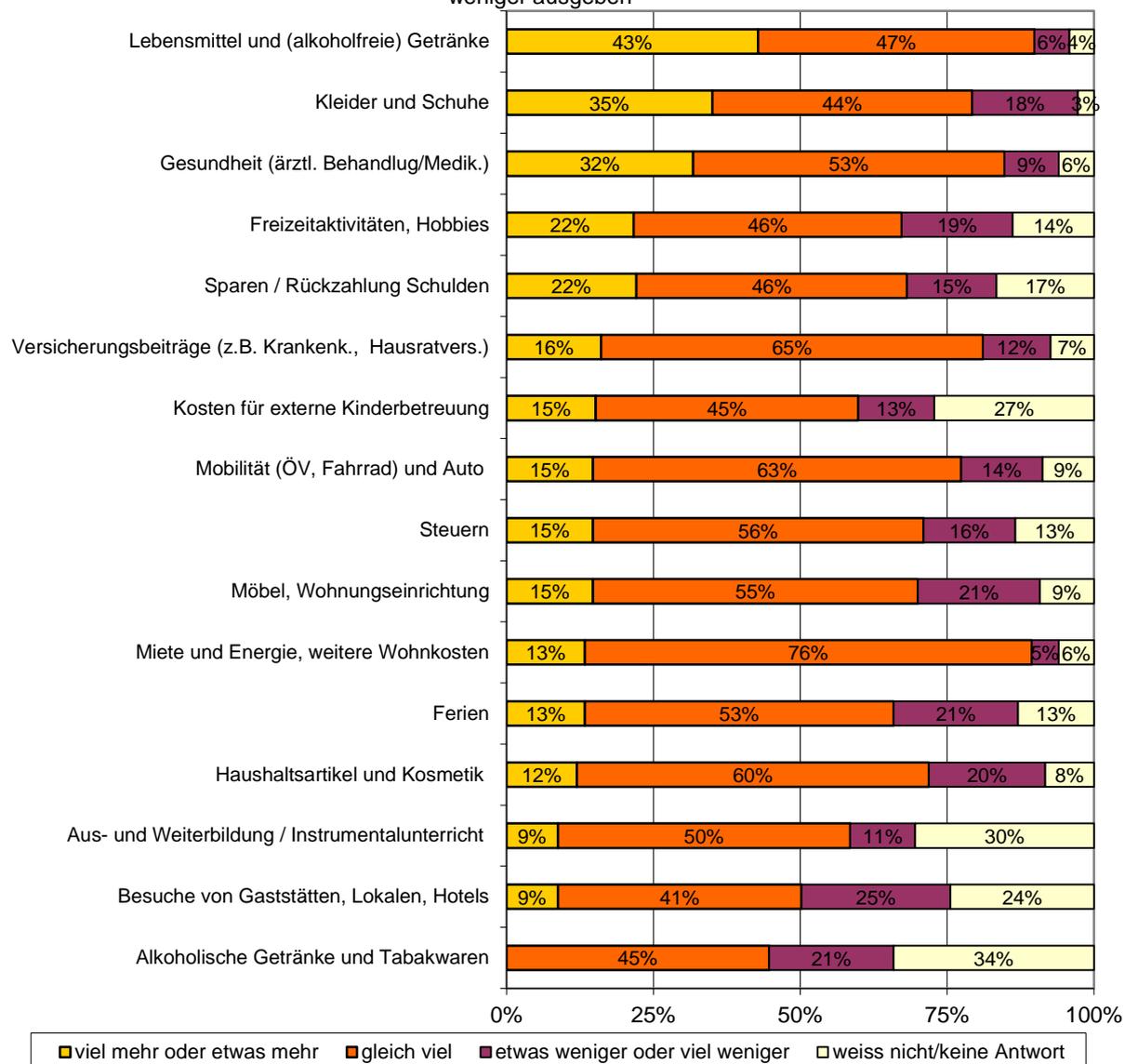
Bei den Einelternfamilien gibt ein Anteil von 11% an, bei den Zweielternfamilien 6%, die die Veränderung der finanziellen Situation im Vergleich zur Situation vor dem FamEL-Bezug als „sehr stark“ oder „eher“ verschlechtert einschätzen. Diese Verschlechterung muss jedoch nicht auf die FamEL zurückzuführen sein. Viel näher liegt die Deutung, dass die Eltern bis zum Zeitpunkt vor Bezug von FamEL in einer Situation waren, in der diese finanzielle Unterstützung nicht notwendig gewesen wäre, oder aber, dass die Familie durch veränderte persönliche oder wirtschaftliche Bedingungen einen höheren Finanzierungsbedarf hat.

Zwischen der Veränderung der finanziellen Situation seit Bezug der FamEL und der Höhe der FamEL wäre eine positive Korrelation zu vermuten: je höher die FamEL-Auszahlung, desto positiver auch die Einschätzung der finanziellen Situation. Diese Hypothese hat sich jedoch statistisch nicht bestätigt (Korrelation zwischen der Einschätzung der Veränderung der finanziellen Situation und der Höhe der FamEL ohne Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung: Spearman's rho: $r=0.03$, n.s.; $n=205$).

Abbildung 21 zeigt, wie die Familien die Veränderung ihrer Haushaltsausgaben einschätzen.

Abbildung 21 Veränderung der Höhe der finanziellen Ausgaben im Vergleich zur Situation vor FamEL-Bezug, nach Ausgabeart

Bitte geben Sie an, wie weit Sie seit Erhalt von FamEL in folgenden Bereichen ihres Haushalts im Vergleich zur Situation vor Erhalt von FamEL finanziell mehr, gleich viel oder weniger ausgeben



Basis: n=217

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

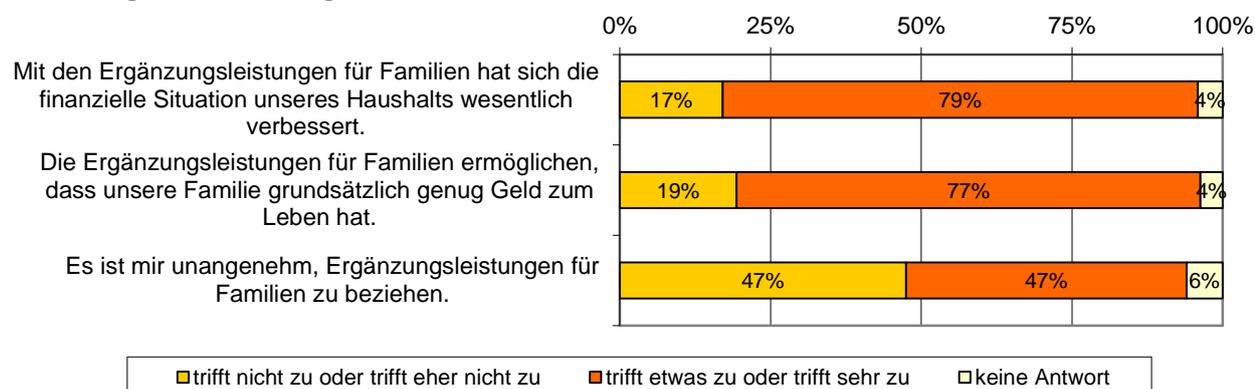
Am meisten Mehrausgaben (anteilmässig innerhalb einer Kategorie) fallen auf Lebensmittel, bei denen 43% der Familien einschätzen, dass sie „etwas mehr“ oder „viel mehr“ ausgegeben haben. 35% der Familien geben an, dass sie „etwas mehr“ oder „viel mehr“ für Bekleidung und Schuhe ausgegeben haben. Im Bereich Gesundheit schätzen 32% Familien, dass sie „etwas mehr“ oder „viel mehr“ ausgegeben haben im Vergleich zur Situation vor Bezug von FamEL. Um die 22% geben an, dass sie „etwas mehr“ oder „viel mehr“ für das Sparen oder die Rückzahlung der Schulden verwendet haben. Ebenfalls 22% geben an, dass sie „etwas mehr“ oder „viel mehr“ für Freizeitaktivitäten und Hobbies ausgegeben haben.

Wahrgenommene Wirkung der FamEL

79% der Befragten geben an, dass die Aussage, dass die FamEL die finanzielle Situation im Haushalt verbessert haben, „etwas zutrifft“ oder „sehr zutrifft“ (siehe Abbildung 22). Auch die Aussage, dass die FamEL ermöglichen, dass die Familie grundsätzlich genügend Geld zum Leben habe, finden 77% der Gesuchsteller/innen „eher zutreffend“ oder „sehr zutreffend“.¹⁴⁰

Fast 47% empfinden es als „nicht zutreffend“ oder „eher nicht zutreffend“, dass es unangenehm sei FamEL zu beziehen. Ein gleich grosser Anteil findet dies „eher zutreffend“ oder „sehr zutreffend“

Abbildung 22 Bewertung der FamEL



Basis: n=217

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

5.3.5 Finanzielle Situation nach Beendigung des FamEL-Anspruchs

In diesem Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, wie die finanzielle Situation jener Familien aussieht, die keine FamEL mehr beziehen.

Personen, die zum Zeitpunkt der Zweitbefragung, also 6 Monate nach Anspruchsbeginn, keine FamEL mehr erhalten, wurden um Angabe des Grundes hierfür gebeten. Es liegen Angaben von 27 der antwortenden Familien vor.

Der grösste Teil dieser Familien hat den Anspruch verloren, weil das jüngste Kind älter als 6 Jahre wurde (33.3%, 9 Familien) oder weil das Haushaltseinkommen zu tief war (33.3%, 9). Der Grund, warum das Haushaltseinkommen zu tief wurde, wurde im Fragebogen nicht erfragt. Bemerkungen von Befragten auf den Fragebogen weisen aber darauf hin, dass bei einigen der Verlust der Arbeitsstelle der Grund für das zu tiefe Einkommen ist. 18.5% (5) geben an, dass sie den Anspruch auf FamEL wegen eines zu hohen Erwerbseinkommens verloren haben. Ein Wohnortwechsel (ausserkantonale) war der Grund für den Anspruchsverlust bei weiteren 7.4% (2) der Familien. Ein/e Gesuchsteller/in hat angegeben, dass ihr Haushalt den Anspruch aus einem anderen Grund verloren hat.¹⁴¹

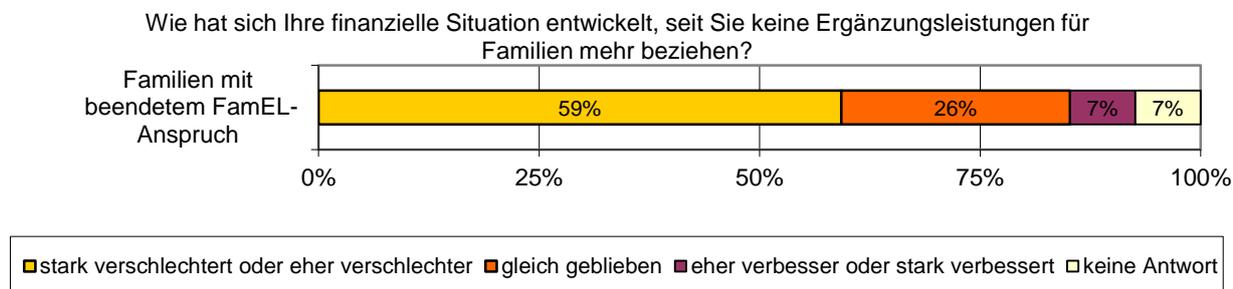
Insgesamt zeigt sich, dass die befragten Personen nach Beendigung des Anspruchs finanziell schlechter dastehen und mit ihrer finanziellen Situation auch unzufriedener sind als Personen, die FamEL beziehen. Befragt nach der Möglichkeit, die monatlich notwendigen Ausgaben zu bezahlen, geben 59.3% (16) der Familien, die den Anspruch auf FamEL verloren haben, an, dass es „sehr schwierig“ oder „schwierig“ sei, bis zum Monatsende finanziell über die Runden zu kommen.

¹⁴⁰ Bei genauerer Betrachtung der „eher zutreffend“ und „zutreffend“ Antworten zeigt sich, dass jeweils etwas mehr als 2/3 der Antworten dieser beiden Differenzierungsmöglichkeiten auf die „eher zutreffend“ Option fiel.

¹⁴¹ Den Grund für den Verlust des Anspruches nicht gewusst oder keine Antwort gegeben hat eine/r der ehemaligen FamEL-Bezüger/innen.

59.3% (16) der Familien mit verlorenem Anspruch geben an, dass sich ihre Situation seit Anspruchsende „stark verschlechtert“ oder „verschlechtert“ hat. 25.9% (7) äussern sich dahingehend, dass die Situation gleich geblieben sei (siehe Abbildung 23). Lediglich 7.4% (2) gehen von einer Verbesserung ihrer finanziellen Situation aus.

Abbildung 23 Entwicklung finanzielle Situation nach Beendigung des FamEL-Anspruchs



Basis: n=27

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

Der hohe Anteil an Verschlechterungen lässt sich nicht allein mit Fällen erklären, deren FamEL-Anspruch wegen eines zu tiefen Einkommens geendet hat, da dies lediglich auf 33.3% (9) der Fälle zutrifft.

Dementsprechend tief ist bei den Familien mit beendeten FamEL auch die Zufriedenheit mit der aktuellen finanziellen Situation im Haushalt. Auf einer Skala von 1 (gar nicht zufrieden) bis 7 (vollständig zufrieden) antworten diese Familien auf die Frage nach der Zufriedenheit im Mittel mit 2.8. Die Zufriedenheit bei antwortenden Familien, welche zum Zeitpunkt der Zweitbefragung keine FamEL mehr erhalten, ist statistisch signifikant tiefer, als bei Familien, die zu diesem Zeitpunkt FamEL erhalten.¹⁴² Damit unterscheidet sich die Gruppe der Familien mit beendetem Anspruch von den beziehenden Familien zum Zeitpunkt der Zweitbefragung (Mittelwert: 4.0) um 1.2 Skaleneinheiten.

Sozialhilfe nach Ende des FamEL-Anspruchs

Die Beendigung des FamEL-Anspruchs kann bedeuten, dass Familien nunmehr auf die finanzielle Unterstützung von der Sozialhilfe angewiesen sind. Möglicherweise kommt eine Sozialhilfeunterstützung nach Abschluss der FamEL auch einer Rückkehr in die Sozialhilfe gleich, sofern eine Familie bereits vor dem Bezug von FamEL von der Sozialhilfe unterstützt worden ist.

Mögliche Übergänge in die Sozialhilfe nach Ende eines FamEL-Anspruchs lassen sich für FamEL-Beziehende der Jahre 2010 und 2011 untersuchen.

Im Jahr 2010 ist bei 32 Fällen eine Beendigung des FamEL-Anspruchs festzustellen, im Jahr 2011 sind es 62 Fälle mit Abschluss des FamEL-Bezugs. Gegliedert nach dem Jahr des ersten FamEL-Bezugs zeigt sich: Von den 209 Fällen, die 2010 erstmals FamEL beziehen, endet bei 68 Fällen bzw. einem Anteil von 32.5% der Anspruch auf FamEL in den Jahren 2010 oder 2011. Bei den 295 Fällen, die 2011 erstmals FamEL erhalten, endet im gleichen Jahr bei 26 Fällen (bzw. bei 8.8%) der Anspruch auf FamEL.

Die Analyse der Fälle, deren FamEL-Anspruch 2010 oder 2011 endet, zeigt Tabelle 32.

¹⁴² Unterschied zwischen Antwortenden mit Anspruch auf FamEL und Antwortenden mit beendetem Anspruch auf FamEL: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-3.852$, $p<0.05$; $n=232$

Tabelle 32 Verteilung der Übergänge in die Sozialhilfe bei Fällen mit Ende des Bezugs von FamEL, 2010 und 2011

	Ende des Anspruchs 2010		Ende des Anspruchs 2011		Total	
	absolut	Anteil	absolut	Anteil	absolut	Anteil
Beendigungen absolut	32		62		94	
Sozialhilfebezug im Folgejahr	13	40.6%	13	21.0%	26	27.7%
ohne Sozialhilfebezug im Folgejahr	19	59.4%	49	79%	68	82.3%

Quelle: SOZIALHILFEDOSSIER

Bei den 32 Familien, deren Anspruch auf FamEL im Jahr 2010 endet, ist bei 40.6% bzw. 13 Fällen festzustellen, dass sie im Folgejahr 2011 Sozialhilfe erhalten.¹⁴³ Bei jenen 62 Familien, die 2011 keine FamEL mehr erhalten, ist der Anteil mit Sozialhilfebezug im Folgejahr mit 21% (bei ebenfalls 13 Fällen) geringer. Summiert über die Jahre 2010 und 2011 geht bei etwas mehr als einem Viertel (27.7%) das Ende des Anspruchs auf FamEL mit einem Sozialhilfebezug im Folgejahr einher.

Von den 13 Fällen im Jahr 2010, die im Folgejahr Sozialhilfe beziehen, stellt sich bei 6 Fällen wieder die Situation wie vor Beginn des Bezugs von FamEL ein, da sie bereits 2009 Sozialhilfe bezogen haben. Oder anders gesagt, von 32 Fällen, bei denen die FamEL 2010 zu Ende gehen, sind 18.8% bzw. 6 Fälle „Rückkehrende“ in die Sozialhilfe.¹⁴⁴ Bei den Fällen, deren Anspruch auf FamEL 2011 endet, sind die Verhältnisse anders: Bei den 13 Fällen mit Bezugsende 2011 und einem Sozialhilfebezug im Folgejahr handelt es sich in 10 Fällen um Konstellationen, in denen im Jahr vor dem ersten Bezugsjahr von FamEL bereits Sozialhilfe bezogen wurde. Von den insgesamt 62 Fällen, deren Anspruch auf FamEL 2011 endet, sind 16.1% wie vor dem Bezug von FamEL auf Sozialhilfe angewiesen. Von den 96 Familien, deren Anspruch auf FamEL in den Jahren 2010 und 2011 endet, ist bei einem Anteil von 16.7% festzustellen, dass im Jahr vor und nach Bezug von FamEL Sozialhilfeleistungen bezogen wurden.

5.3.6 Zusammenfassung

Die Analyse der Wirkung der FamEL auf die finanzielle Situation der Familien unterstützt mehrheitlich die Annahme, dass sich durch die FamEL die finanzielle Situation vieler Familien mit FamEL-Bezug tatsächlich verbessern kann. Gleichzeitig zeigen sich je nach Familientyp aber auch bedeutende Unterschiede, so dass einige Familien fast nicht von den FamEL profitieren können. Die Modellanalyse hat gezeigt, dass Zweielternfamilien mit einem Einkommen knapp über dem Mindestwerbseinkommen auch mit FamEL kein Einkommen über der Armutsgrenze gemäss Sozialhilfe erreichen, während Einelternfamilien mit einem Kind unter 3 Jahren und ganz tiefem Einkommen deutlich über die Armutsgrenze kommen. Für Einelternfamilien mit Kindern älter als 3 Jahren und solchen mit Kindern unter 3 Jahren und etwas höheren Einkommen ergeben sich in der Modellanalyse nur geringe finanzielle Verbesserungen gegenüber der Situation in der Sozialhilfe. Die Modellanalyse zeigt weiter, dass die Verbesserung der finanziellen Situation gegenüber der Sozialhilfe stärker ausfällt, je mehr Kinder eine Familie hat.

Gegen 70% der Familien gibt an, dass sich ihre finanzielle Situation seit dem Bezug der FamEL eher oder sehr stark verbessert hat. Dabei geben die Familien seit Erhalt der FamEL insbesondere in den Bereichen Lebensmittel, Kleider/Schuhe und Gesundheit nach eigener Einschätzung mehr Geld aus. Diese Verbesserung zeigt sich teilweise auch im Vergleich der Angaben zum Zeitpunkt des Beginns

¹⁴³ Die Dauer und die Höhe der Sozialhilfe sind hierbei irrelevant.

¹⁴⁴ Allerdings ist zu ergänzen, dass es sich nicht in jedem Fall um eine "Rückkehr" handeln muss, da der FamEL-Bezug vereinzelt auch mit einem Parallelbezug von Sozialhilfe einhergehen kann.

des FamEL-Anspruchs und sechs Monate nach FamEL-Bezug. So ist es den Familien sechs Monate nach Bezugsbeginn statistisch signifikant besser möglich, die monatlich notwendigen Ausgaben zu tätigen. Auch müssen statistisch signifikant weniger Familien auf eine notwendige zahnärztliche oder ärztliche Behandlung aus finanziellen Gründen verzichten. Dies zeigt sich dann auch in einer statistisch signifikant höheren Zufriedenheit mit der finanziellen Situation zum Zeitpunkt der Zweitbefragung. Trotz der positiven Beurteilung der finanziellen Veränderungen seit Beginn des FamEL-Bezugs zeigt sich aber auch nach sechs Monaten des Bezugs von FamEL, dass die finanziell-materielle Lage der Haushalte nach wie vor schwierig ist. Dies kristallisiert sich beispielsweise an der Schwierigkeit, Rechnungen für grundlegende Ausgaben rechtzeitig bezahlen zu können. Besonders bei den Zweielternfamilien zeigt sich, dass trotz der erwähnten Verbesserung die schwache finanzielle Lage immer noch bei nennenswerten Anteilen dazu führt, ärztliche (16%) oder zahnärztliche (47%) Behandlungen/Kontrollen nicht zu machen. Dies könnte mittel- und langfristig zu vermehrten gesundheitlichen Problemen führen. Notwendige, unterlassene ärztliche oder zahnärztliche Behandlungen können längerfristig aber auch negative finanzielle Auswirkungen nach sich ziehen, da teure Behandlungen notwendig werden können, für die unter Umständen auch der Staat aufkommen muss.

Wenn die FamEL eine positive Wirkung auf die finanzielle Situation von Familien haben, so bedeutet dies im Umkehrschluss, dass sich beim Wegfall des FamEL-Anspruchs die finanzielle Situation des Haushalts entsprechend verschlechtert, wenn nicht eine Steigerung des Erwerbseinkommens gelingt. Gerade für grosse Familien, die von den FamEL stark profitieren können, kann es mit erheblichen finanziellen Einbussen einhergehen, wenn das jüngste Kind 6 Jahre alt wird und der FamEL-Anspruch damit endet. Dass sich mit dem Ende des Anspruchs an FamEL die finanzielle Situation stark verschlechtert, zeigt sich auch bei den befragten ehemaligen Bezügerinnen und Bezüger von FamEL sehr deutlich. Es ist zudem festzustellen, dass etwas mehr als ein Viertel der Familien, deren Bezug von FamEL in den Jahren 2010 oder 2011 zu Ende geht, im Folgejahr nach Abschluss des Bezugs von FamEL Sozialhilfeleistungen erhält.

5.4 Finanzielle Erwerbsanreize im Modell

Die FamEL richten sich an Working Poor-Familien und sollten so ausgestaltet sein, dass die beziehenden Familien keinen Anreiz haben, ein bestehendes Erwerbsspensum zu verkleinern oder abzubauen. Im Vordergrund steht die Unterstützung bedürftiger Familien in Working Poor-Situationen, wobei nicht erwartet wird, dass diese Haushalte ihre Erwerbssituation unmittelbar verändern können. Damit der Erwerbsanreiz erhalten bleibt, enthält das Solothurner Modell Elemente wie den Einkommensfreibetrag oder das hypothetische Einkommen (siehe dazu Abschnitt 3.2.2). Das System FamEL soll darüber hinaus auch für Bezüger/innen von Sozialhilfe einen Erwerbsanreiz setzen. Nichterwerbstätige Personen mit sozialhilferechtlicher Unterstützung erhalten durch die Anspruchsvoraussetzungen zum Eintritt in die FamEL einen Anreiz, über die Aufnahme einer Erwerbsarbeit Zugang zu einem Leistungssystem zu erhalten, welches weniger stigmatisierend wirkt und zudem mit keinen Belastungsfaktoren wie Rückerstattung oder drohender Einforderung von Verwandtenunterstützung verbunden ist.

Mittels Modellanalyse können Erwerbsanreize und Schwelleneffekte visualisiert werden (siehe dazu Abschnitt 4.3.4). Sie basiert auf jenen Falltypen, wie sie in Abschnitt 4.3.4.1 beschrieben sind: Zweielternfamilie mit einem Kind, Zweielternfamilie mit zwei Kindern, Einelternfamilie mit einem Kind. Die Aussagen der Modellanalyse beschränken sich auf Anreize monetärer Art.

Interpretation der Grafiken

Linie 1 (rot): Frei verfügbares Einkommen eines Haushalts mit Anspruch auf Sozialhilfe. Der Punkt stellt die Situation eines Haushalts ohne Erwerbstätigkeit (Bruttolohn=0) dar. Die gestrichelten senkrechten Linien geben das Erwerbsspensum an. Zwischen zwei Linien bleibt das Pensum konstant.

Linie 2 (blau): Frei verfügbares Einkommen eines Haushalts, der keinen Anspruch auf Sozialhilfe oder FamEL hat.

Linie 3 (grün): Frei verfügbares Einkommen eines Haushalts mit FamEL. Beginn und Ende der Linie markieren auch Beginn und Ende des Anspruchs auf FamEL.

Linie 4 (violett): Höhe der effektiven FamEL.

5.4.1 Erwerbsanreize für Zweielternfamilien

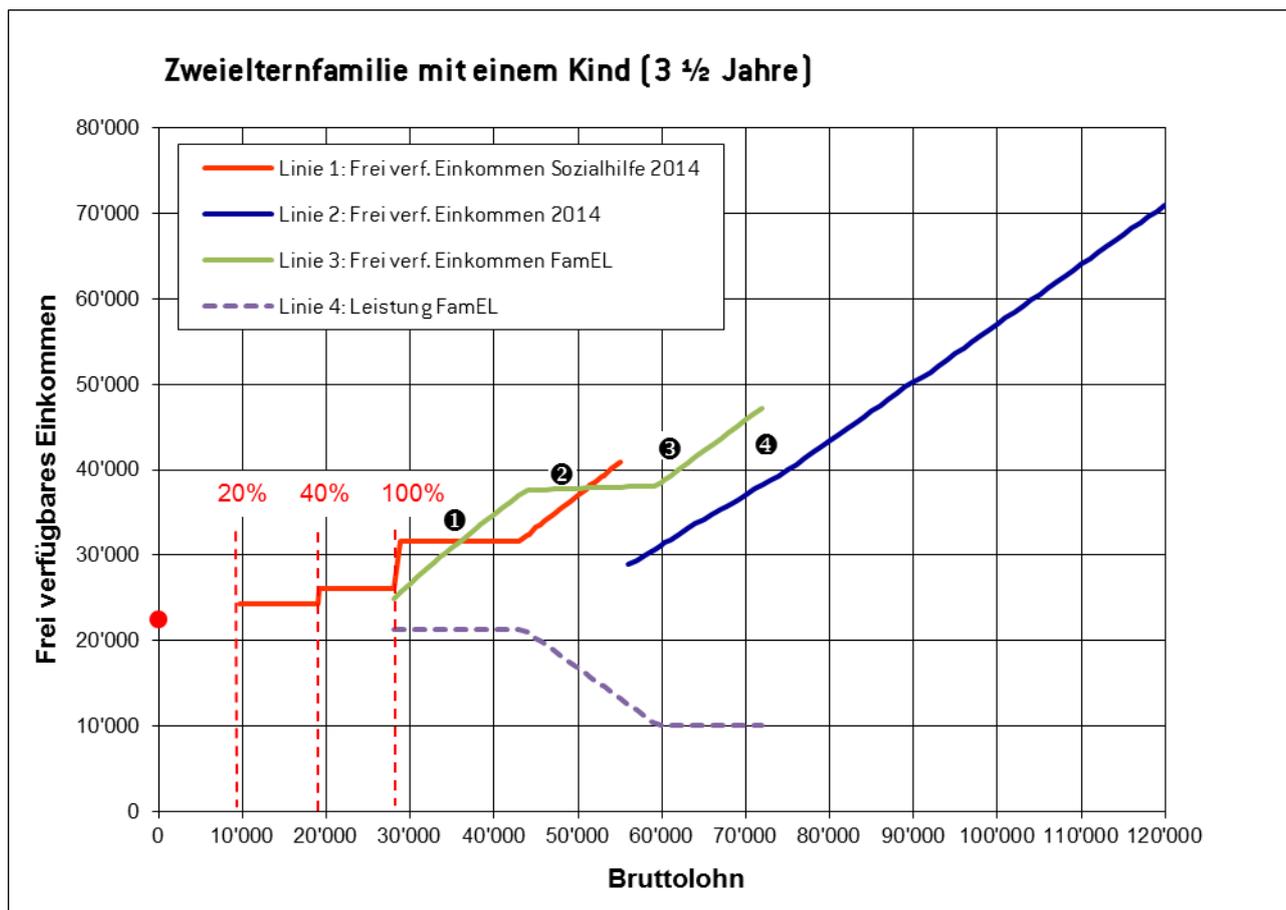
Abbildung 24 zeigt, dass der Erwerbsanreiz nicht für alle Beziehenden von FamEL identisch ist (Linie 3, grün). Für die idealtypische Zweielternfamilie mit einem Kind können drei Bereiche unterschieden werden. Bei den untersten Einkommen besteht ein starker Erwerbsanreiz (❶), weil in diesem Bereich das effektive Einkommen tiefer ist als das hypothetische Einkommen. Dadurch bleibt die effektive Leistung (Linie 4, violett) konstant. Verdient der Haushalt einen Franken mehr, hat er auch einen Franken mehr frei verfügbares Einkommen. Dies gilt aber nicht für jene Haushalte, die ergänzend einen Anspruch auf Sozialhilfe geltend machen, da in diesem Fall jeder zusätzlich erwirtschaftete Franken mit der Sozialhilfe verrechnet wird.¹⁴⁵

Im mittleren Bereich (❷) erhält der Haushalt zwar einen Einkommensfreibetrag, da aber gleichzeitig die Steuern ansteigen, bleibt der Bruttolohn konstant. Der Haushalt hat also keinen Anreiz, sein Erwerbseinkommen innerhalb dieses Bruttolohnbereichs zu steigern.

Kurz vor Ablösung bleiben die Leistungen der FamEL wieder konstant (Linie 4, violett). Das frei verfügbare Einkommen steigt (Linie 3, grün) (❸), weil die minimale Leistung immer dem Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung entspricht. Das heisst, ein Haushalt, der nur aufgrund der Kosten für die Krankenkassenprämie einen Bedarf gemäss FamEL-Bedarfsrechnung aufweist, erhält immer den Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung, unabhängig vom effektiven Bedarf. Da die ordentliche Prämienverbilligung für Haushalte ohne FamEL mit Löhnen in diesem Bereich nur noch einen kleinen Teil der Prämienkosten abdeckt, ergibt sich bei Ablösung des FamEL-Anspruchs ein erheblicher Schwelleneffekt (❹) von mehreren tausend Franken. Bei diesem konkreten Falltyp hat ein Haushalt knapp ausserhalb der FamEL rund 10'000 Franken pro Jahr weniger zur Verfügung als der Haushalt knapp innerhalb der FamEL. Der gleiche Sachverhalt zeigt sich auch in der Sozialhilfe (Linie 1, rot), wo die Bezüger/innen ebenfalls Anspruch auf den Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung in der Höhe der kantonalen Durchschnittsprämie haben. Dieser Schwelleneffekt bedeutet zugleich natürlich auch eine bessere Absicherung des Versicherungsschutzes bei Familien mit FamEL im Vergleich zu Familien, die ausschliesslich die ordentliche Prämienverbilligung erhalten.

¹⁴⁵ Es zeigt sich, dass ein Parallelbezug von FamEL und Sozialhilfe nur in Einzelfällen festzustellen ist (siehe hierzu Abschnitt 5.6.2).

Abbildung 24 Anreizstruktur und effektive Leistungshöhe



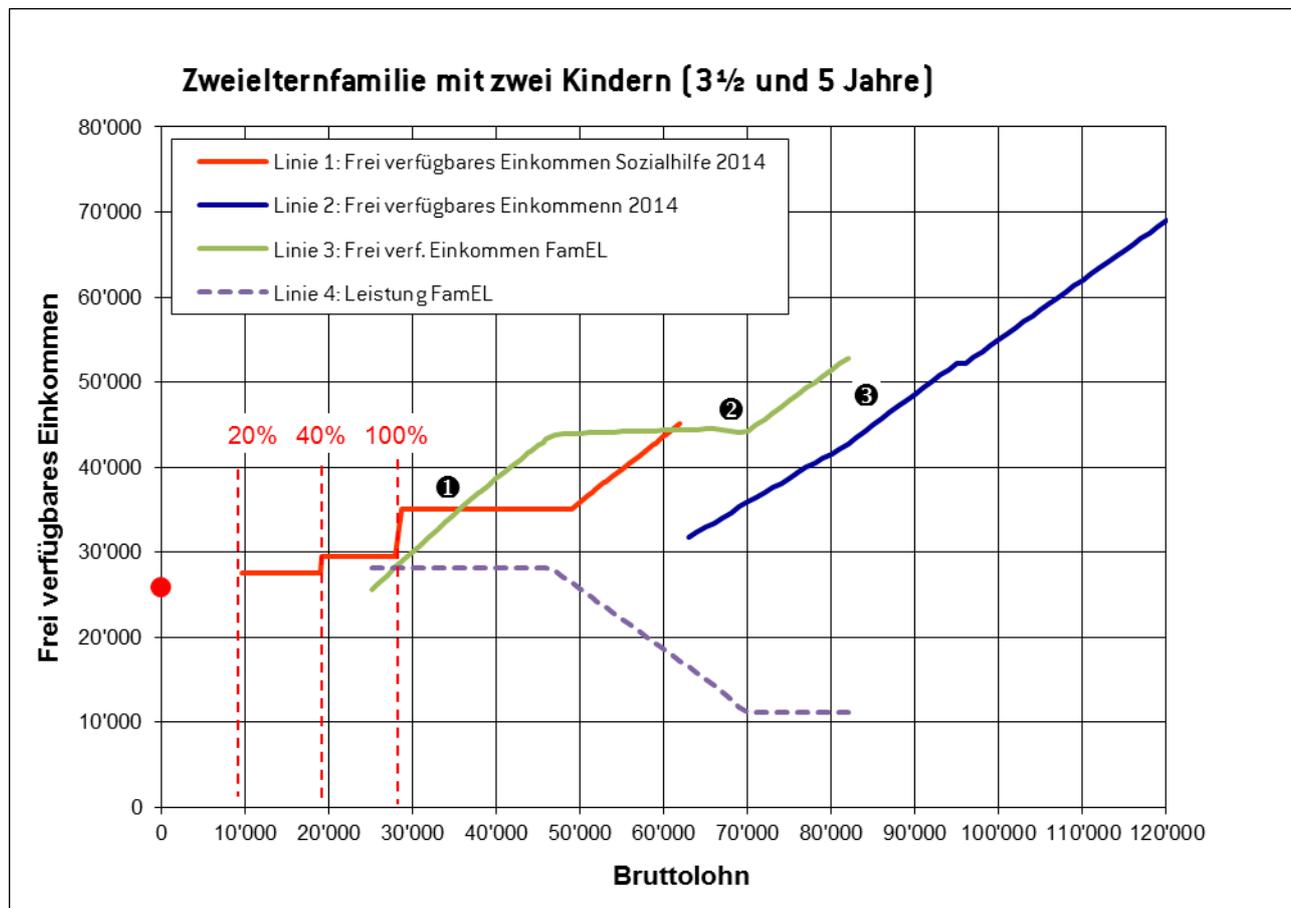
Quelle: eigene Darstellung

Ein ähnliches Bild bezüglich Anreizstruktur zeigt sich bei der Zweielternfamilie mit zwei Kindern in Abbildung 25. Für die Einkommen unter 47'000 Franken (❶) ergibt sich für die Bezüger/innen von FamEL ein starker Erwerbsanreiz, weil die Leistungshöhe konstant ist (Linien 3 und 4, grün und violett). Der Grund ist hier aber nicht das hypothetische Einkommen, sondern die Leistungsobergrenze in Höhe der doppelten minimalen Altersrente. Das hypothetische Einkommen erzeugt bei diesem Falltyp keinerlei Effekt. Es zeigt sich, dass bezüglich Anreiz das hypothetische Einkommen und die Leistungsobergrenze dieselbe Wirkung entfalten. In beiden Fällen erhält der Haushalt nicht den effektiven Fehlbetrag, sondern eine fixe Leistung.

Bei diesem Falltyp ergibt sich im Vergleich zur Zweielternfamilie mit einem Kind ein problematischer Abschnitt im oberen Bruttolohnbereich (❷), weil der Einkommensfreibetrag konstant ist und die Steuern progressiv ansteigen (siehe auch Abbildung 26). Der problematische Bereich mit abnehmendem frei verfügbarem Einkommen erstreckt sich über einen relativ kurzen Bruttolohnbereich, nämlich zwischen 66'000 Franken und 69'000 Franken, weshalb er in der Grafik schwer zu erkennen ist. Eine Lohnerhöhung führt in diesem Bruttolohnbereich zu einer kontinuierlichen Reduktion des frei verfügbaren Einkommens (Linie 3, grün).

Der Schwelleneffekt bei Ablösung aus den FamEL ergibt sich ebenfalls aus der Regelung hinsichtlich Prämienverbilligung (vgl. Ausführungen beim vorherigen Falltyp) (3).

Abbildung 25 Anreizstruktur und effektive Leistungshöhe



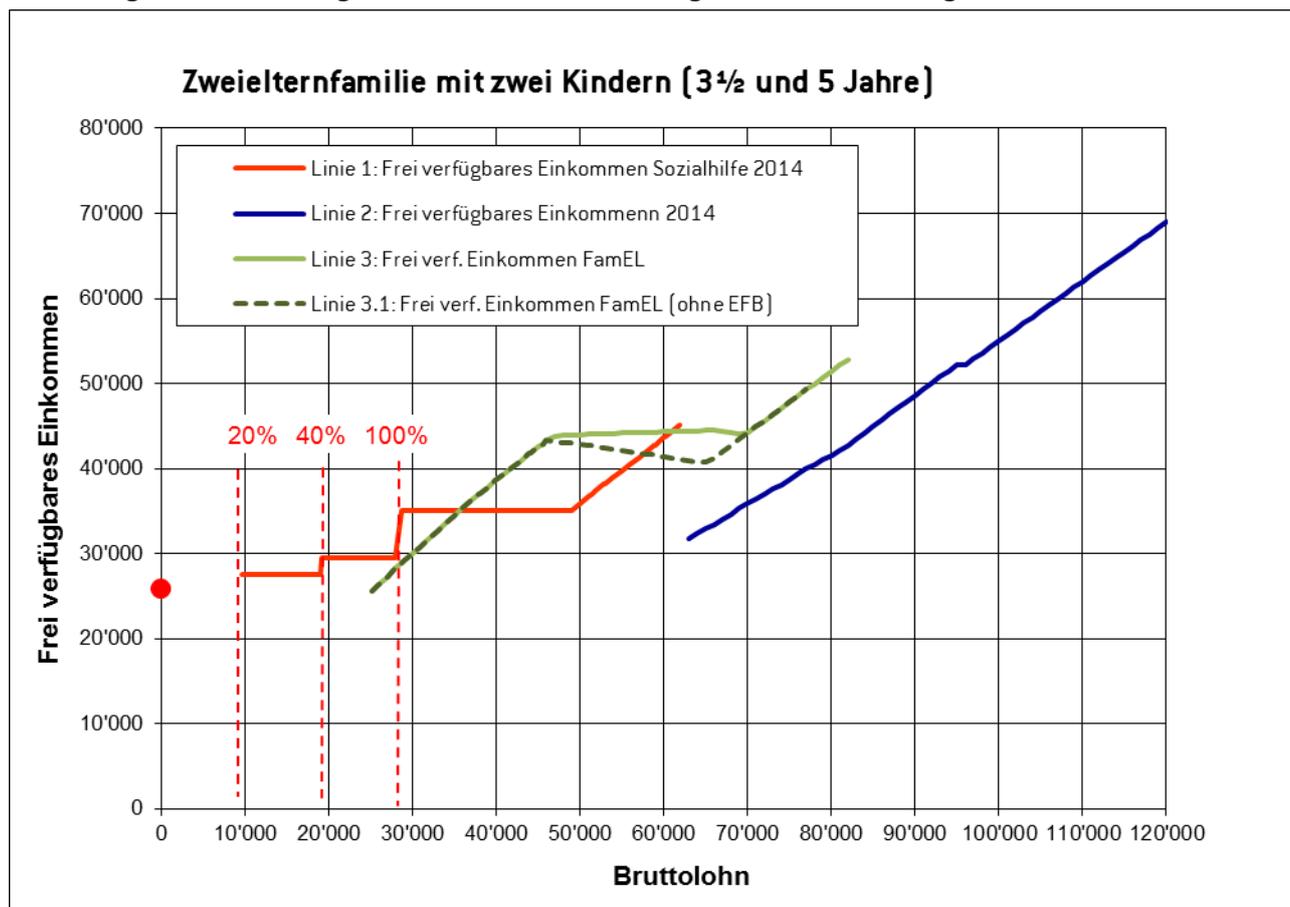
Quelle: eigene Darstellung

Am Beispiel der Zweielternfamilie mit zwei Kindern kann die Anreizwirkung des Einkommensfreibetrags genauer angeschaut werden. Abbildung 26 zeigt das frei verfügbare Einkommen mit FamEL wie in Abbildung 25 und vergleicht es mit der Situation ohne Einkommensfreibetrag (Linien 3 und 3.1, grün). Es zeigt sich, dass der Einkommensfreibetrag des Solothurner Modells den Effekt, dass eine Erhöhung des Erwerbseinkommens nicht zu einem höheren verfügbaren Einkommen führt, fast vollständig kompensieren kann. Ohne Einkommensfreibetrag würden die Steuern das frei verfügbare Einkommen eines Haushalts mit FamEL vermindern und zu einer stetigen Abnahme des frei verfügbaren Einkommens führen, auch wenn der Haushalt mehrere tausend Franken mehr verdient (grün gestrichelte Linie).

Diese Teilanalyse zeigt, dass die Höhe der Einkommenssteuern und die Steuererlasspraxis von grosser Bedeutung für die Wirkung des Einkommensfreibetrags sind. Erhalten Bezieher von FamEL einen Steuererlass oder würden die Steuern für diese Einkommenskategorien gesenkt, vermöchte der Einkommensfreibetrag einen positiven Erwerbsanreiz zu setzen, wohingegen er jetzt dazu dient, die Steuerprogression zu kompensieren.

Mit der jetzigen Ausgestaltung des Einkommensfreibetrags bleibt das frei verfügbare Einkommen im Bruttolohnbereich von 47'000 bis 65'000 Franken konstant (Linie 3, grün). Es spielt also keine Rolle, ob der Haushalt 47'000 oder 65'000 Franken verdient, er hat schlussendlich gleich viel im Portemonnaie.

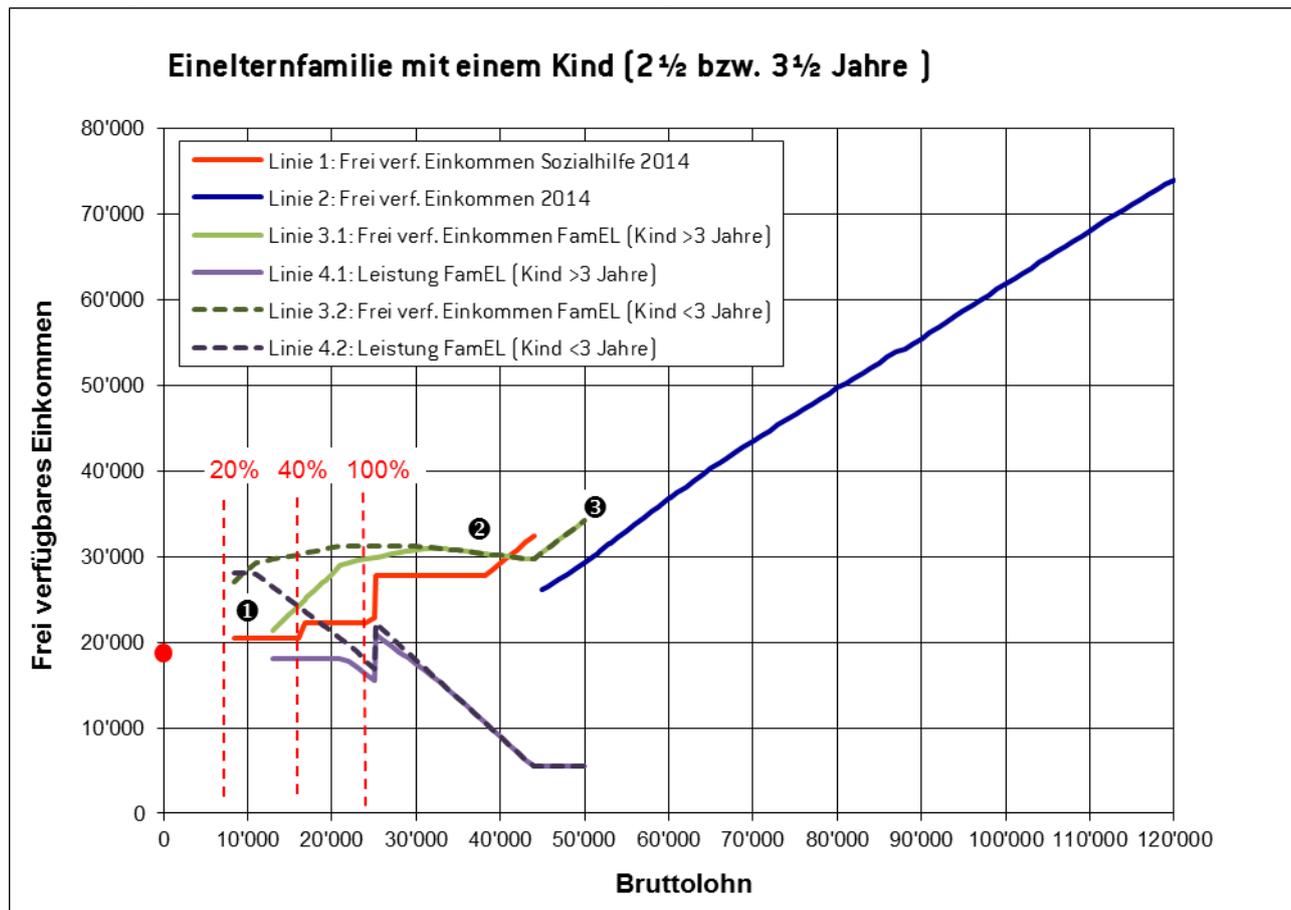
Abbildung 26 Auswirkung des Einkommensfreibetrags auf das frei verfügbare Einkommen



5.4.2 Erwerbsanreize für Einelternfamilien

Bei der Einelternfamilie wird für die Berechnung des frei verfügbaren Einkommens unterschieden nach einer Familie mit einem Kind unter drei Jahren und einer Familie mit einem Kind über drei Jahren, weil für Einelternfamilien diesbezüglich unterschiedliche Bedingungen gelten (vgl. Tabelle 6). Auch für die Einelternfamilie in Abbildung 27 sind die Erwerbsanreize ähnlich gelagert wie bei den anderen Falltypen. Bei den tiefen Einkommen verursacht das hypothetische Einkommen einen verstärkten Erwerbsanreiz (❶) und auch bei diesem Falltyp ergibt sich ein problematischer Bereich mit sinkendem frei verfügbarem Einkommen (Linien 3.1 und 3.2, grün), weil der Einkommensfreibetrag plafoniert ist, während die Steuern progressiv ausgestaltet sind (❷). Das Phänomen zeigt sich sogar noch etwas ausgeprägter als beim vorherigen Falltyp, weil der maximale Einkommensfreibetrag bei Einelternfamilien nur 2'000 Franken beträgt, während Zweielternfamilien ein Einkommensfreibetrag von bis zu 4'000 Franken gewährt wird. Der Schwelleneffekt bei Ablösung aus den FamEL ist etwas kleiner, weil nur für eine erwachsene Person die Krankenkassenprämie bezahlt werden muss (❸).

Abbildung 27 Anreizstruktur und effektive Leistungshöhe



Quelle: eigene Darstellung

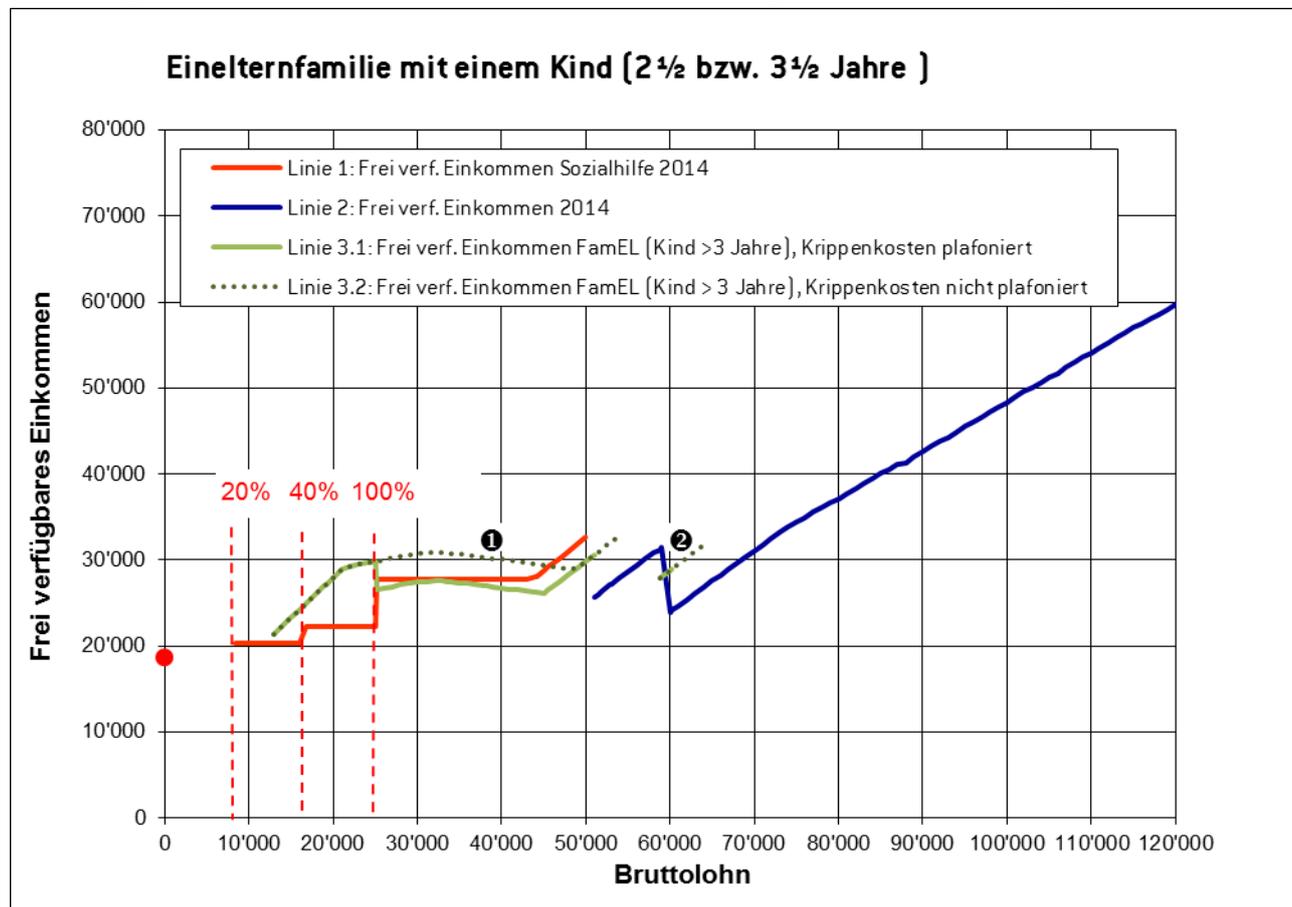
Um die Anreizstruktur im Zusammenspiel mit anderen Leistungen und Ausgaben noch ein wenig genauer untersuchen zu können, wurde für die Einelternfamilie mit einem Kind eine Variante simuliert. Dabei wird angenommen, dass der Unterhaltspflichtige die Alimente nicht bezahlt und die Frau einen Anspruch auf Alimentenbevorschussung geltend machen kann. Die zweite Annahme betrifft die Kinderbetreuung. Es wird angenommen, dass das Kind bei einem Vollzeitpensum fünf Tage pro Woche in der Krippe betreut wird und die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung dadurch über den 6'000 Franken liegen, die maximal als Ausgabe pro Kind und Jahr anerkannt werden.

Abbildung 28 zeigt, dass die Wirkung dieser geänderten Annahmen erheblich ist. Das frei verfügbare Einkommen mit FamEL liegt unter jenem in der Sozialhilfe aufgrund der hohen Betreuungskosten (Linie 3.1, grün). Indem nur 6'000 Franken pro Kind und Jahr angerechnet werden und die restlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung selber getragen werden müssen, lohnen sich Erwerbsanstrengungen finanziell nicht ausreichend und es resultiert ein frei verfügbares Einkommen unter der Armutsgrenze. Dieser Effekt könnte verhindert werden, indem die anrechenbaren Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung nicht plafoniert werden oder der anrechenbare Maximalbetrag so gewählt wird, dass auch ein hoher Betreuungsbedarf vergütet wird (❶) (Linie 3.2, grün gepunktet). Der negative Effekt kann sich zusätzlich verstärken oder sich auch bei geringerem Betreuungsbedarf ergeben, wenn die Familie Kinder älter als 6 Jahre hat und für diese ebenfalls familienergänzende Kinderbetreuung benötigt. Da diese Kosten nicht als Ausgaben berücksichtigt werden, schmälern sie das frei verfügbare Einkommen ebenfalls direkt. Es wäre zu überlegen, auch die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung älterer Kinder zu berücksichtigen.

Schliesslich zeigt sich, dass die Alimentenbevorschussung einen erheblichen Schwelleneffekt verursacht (❷) (Linie 2, blau). Eine Familie, die ein Einkommen knapp über der Anspruchsgrenze der Ali-

mentenbevorschussung hat, verfügt über ein erheblich tieferes frei verfügbares Einkommen als eine Familie mit Alimentenbevorschussung. Falls eine Einelternefamilie mit FamEL ihr Einkommen erhöhen kann und dadurch gleichzeitig den Anspruch auf FamEL und Alimentenbevorschussung verliert, kumulieren sich die beiden Schwelleneffekte. Falls die Plafonierung der Krippenkosten aufgehoben würde, überschneiden sie sich sogar.

Abbildung 28 Anreizstruktur mit Alimentenbevorschussung und hohem Betreuungsbedarf



Quelle: eigene Darstellung

5.4.3 Bedeutung der Anreizstruktur für die aktuell Beziehenden

Inwiefern die Leistungsbeziehenden den beschriebenen Effekten tatsächlich ausgesetzt sind, ist schwierig festzustellen. Es müsste berechnet werden können, wo auf der grünen Kurve sich ein Haushalt exakt befindet. Da alle Haushalte in einen oder anderen Parameter von der idealtypischen Situation abweichen (z.B. höhere Miete, weniger/mehr Kinderbetreuung etc.) und nicht alle Parameter bekannt sind (z.B. Ein- oder Zweiverdienerhaushalt), ist keine exakte Berechnung möglich. Trotzdem können Aussagen dazu gemacht werden, in welchem Bereich der Kurve ein Haushalt angesiedelt ist und damit zur Bedeutung der Anreizstruktur. Abbildung 29 stellt den idealtypischen Verlauf des frei verfügbaren Einkommens einer Familie mit FamEL der in Abschnitt 5.4.1 und 5.4.2 diskutierten Anreizstruktur dar und zeigt auf, wie viele der aktuell beziehenden Familien einem bestimmten Bereich zugeordnet werden können.

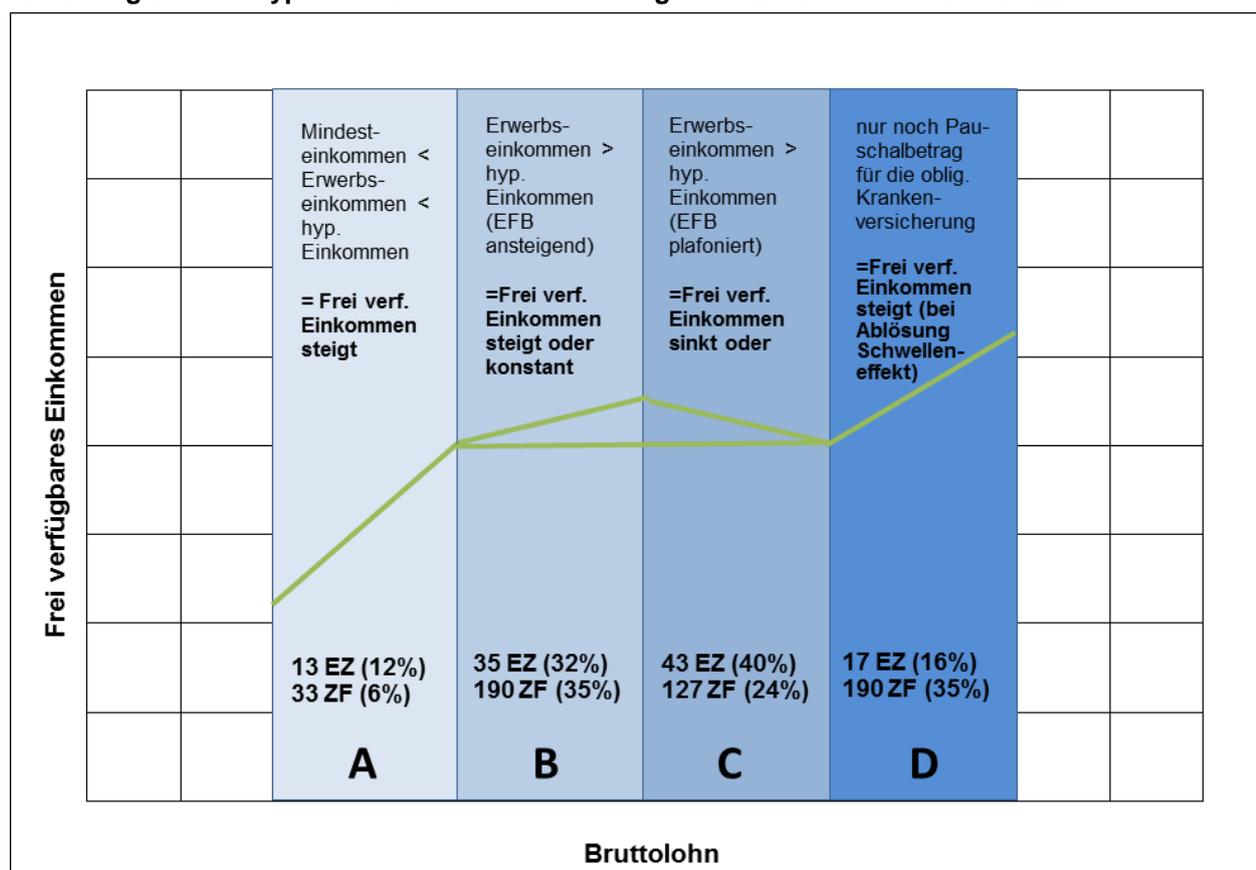
Insgesamt haben im Dezember 2013 648 Familien im Kanton Solothurn FamEL ausbezahlt erhalten. Davon sind 540 Zweielternfamilien und 108 Einelternefamilien. Für 207 Familien (31.9%) bestehen die zugesprochenen Leistungen der FamEL ausschliesslich aus dem Pauschalbetrag für die obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Bereich D in Abbildung 29). Das heisst, diese Familien sind im Be-

reich kurz vor der Ablösung aus den FamEL angesiedelt. Falls sie ihr Erwerbseinkommen erhöhen können und trotzdem FamEL beziehen, haben sie jeden zusätzlich erzielten Franken zur freien Verfügung, weil sie weiterhin den Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung erhalten. Andererseits haben diese Familien keinen Anreiz ihr Erwerbseinkommen zu erhöhen, wenn sie dadurch aus den FamEL abgelöst werden und den Anspruch auf den Pauschalbetrag verlieren. Das lohnt sich nur, wenn das Erwerbseinkommen erheblich, je nach Haushaltssituation um mehr als 1'000 Franken pro Monat, gesteigert werden kann.

Gleichzeitig dürfte der positive Anreiz des hypothetischen Einkommens für eine gewisse Anzahl Haushalte wirksam sein (Bereich A in Abbildung 29). Nur 47 der 648 Haushalte (7%) haben ein Erwerbseinkommen tiefer als das hypothetische Einkommen und einer dieser Haushalte hat eine Einkommens- und Ausgabensituation, die ihn gleichzeitig nur zum Bezug des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung berechtigt und wird somit in der Abbildung 29 dem Bereich D vor Austritt aus den FamEL zugerechnet.

Die Haushalte mit einem Einkommen über dem hypothetischen Einkommen haben Anspruch auf einen Einkommensfreibetrag (Bereich B und C in Abbildung 29). 240 Haushalte erzielen ein Nettoerwerbseinkommen, das ihnen Anspruch auf den maximalen Einkommensfreibetrag gibt. Davon erhalten 170 Haushalte ausschliesslich den Pauschalbetrag. Es bleiben also 170 Haushalte, die in den Grafiken im flachen oder leicht sinkenden Bereich der grünen Linie anzusiedeln sind (Bereich C in Abbildung 29). Fünf dieser Haushalte beziehen die Maximalleistung, wodurch sich wieder ein positiver Anreiz ergeben kann.

Abbildung 29 Idealtypischer Verlauf des frei verfügbaren Einkommens mit FamEL



Bemerkung: Total 108 Einelternerfamilien (EF), 540 Zweielternerfamilien (ZF)

Quelle: eigene Darstellung

Die Simulationen haben ausserdem gezeigt, dass sich Erwerbsanstrengungen nicht lohnen, wenn die effektiven Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung höher sind als der Maximalbetrag von

6'000 Franken pro Kind unter 6 Jahren. Die Daten zeigen, dass insgesamt 86 Haushalten Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung angerechnet werden, wobei 60% aller Einelternfamilien Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung geltend machen, aber nur rund 4% aller Zweielternfamilien. 24 Haushalte (22 Einelternfamilien, 2 Zweielternfamilien) machen den Maximalbetrag für die familienergänzende Kinderbetreuung der Kinder unter 6 Jahren geltend, woraus sich schliessen lässt, dass ihre effektiven Kosten mit grosser Wahrscheinlichkeit darüber liegen. Demnach ist die Plafonierung der Betreuungskosten vor allem für die Einelternfamilien von Bedeutung. Jeder fünfte Einelternhaushalt macht aktuell den Maximalbetrag geltend, während es sich bei den Zweielternfamilien um rare Einzelfälle handelt. Nicht gezählt sind dabei Haushalte, die Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung älterer Kinder haben, die nicht angerechnet werden und deshalb ebenfalls einen negativen Effekt verursachen können.

5.4.4 Optimierung Koordination Prämienverbilligung und FamEL

Bei der Abstimmung der Prämienverbilligung und der FamEL gibt es einen Schwelleneffekt. Dieser ist nicht auf Konstruktionsmängel in den FamEL und auch nicht auf die Prämienverbilligung zurückzuführen, sondern ergibt sich tatsächlich erst im Zusammenspiel der beiden Leistungen. Die folgenden Ausführungen sollen zeigen, wie Anpassungen den Schwelleneffekt beeinflussen und welche Auswirkungen sich für die Leistungsbeziehenden ergeben. Es werden zwei Varianten simuliert und mit einem Budgetbeispiel unterlegt.

Variante 1: Anrechnung einer tieferen Richtprämie

Bis jetzt wird in der FamEL die Durchschnittsprämie angerechnet. Eine andere Möglichkeit wäre, eine tiefere Richtprämie anzurechnen, mit der Überlegung, dass Leistungsbeziehende auch in einem günstigeren Versicherungsmodell (z.B. Hausarztmodell) einen vollständigen Versicherungsschutz haben. Um dies in der Simulation umzusetzen, wurde angenommen, dass anstelle der Durchschnittsprämie eine Richtprämie von 8'700 Franken angerechnet wird.¹⁴⁶

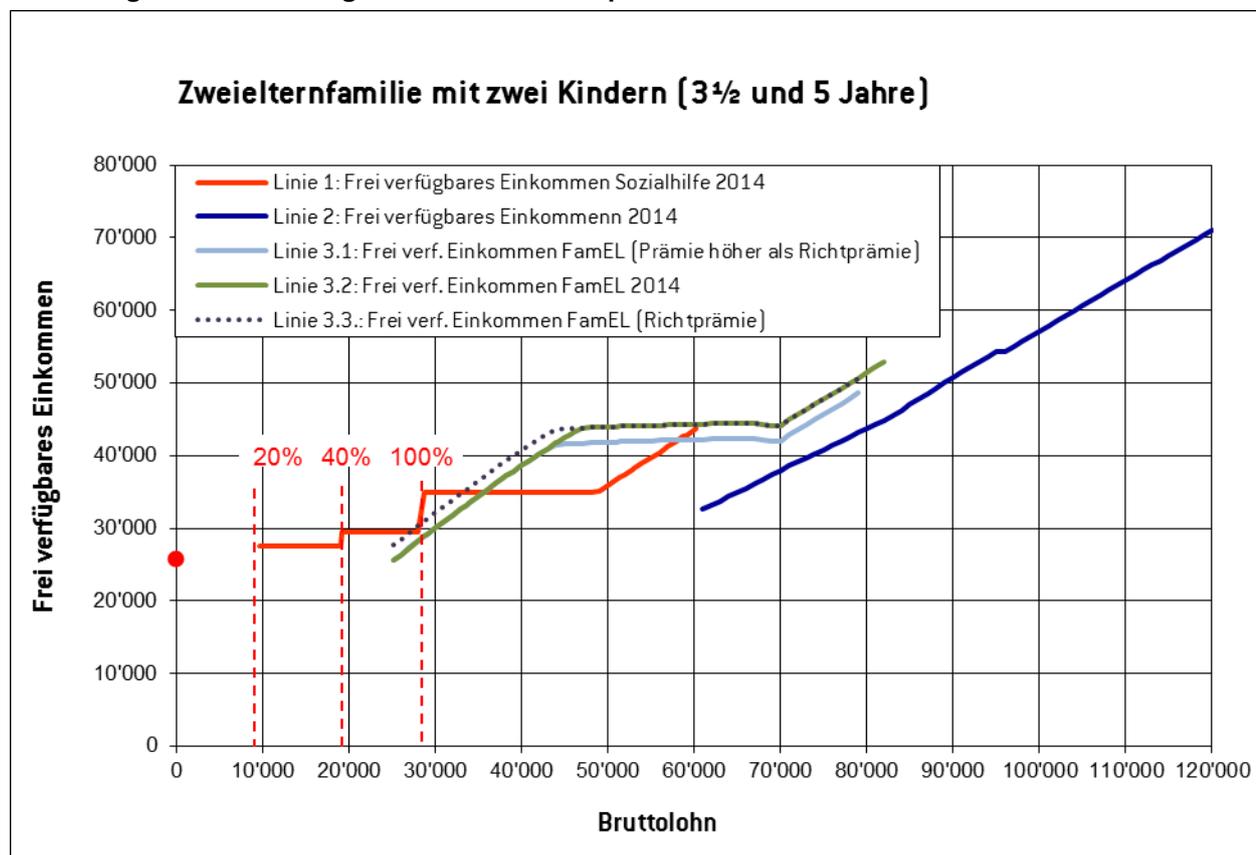
Abbildung 30 zeigt die Wirkung dieser Variante auf den Falltyp Zweielternfamilie mit zwei Kindern. Dabei gehen wir von zwei Situationen aus. In der ersten Situation hat sich die Familie der eingeführten Richtprämie angepasst und ist neu bei einem günstigen Anbieter im Hausarztmodell versichert. Ihre effektive Prämienlast entspricht damit der Richtprämie (Linie 3.3, gestrichelt). Im Bruttolohnbereich zwischen 25'000 Franken und 47'000 Franken sind Haushalte im Vergleich zum heutigen Modell (Linie 3.2, grün) finanziell um 2'127 Franken besser gestellt. Dies entspricht der Differenz zwischen der Durchschnittsprämie und der gewählten Richtprämie. Dies ist auf die plafonierte Maximalleistung innerhalb der FamEL zurückzuführen. Die tiefere Prämie wirkt sich somit direkt auf das frei verfügbare Einkommen des Haushalts aus. Ausserdem werden die Haushalte bei einem tieferen Bruttolohn abgelöst, weil sie weniger Ausgaben (tiefere Prämie) haben. Konkret werden sie bei einem Bruttolohn von 80'000 Franken von der FamEL abgelöst. Im aktuell geltenden Modell ist dies bei diesem Falltyp bei einem Bruttolohn von 83'000 Franken der Fall.

In der zweiten Situation gehen wir davon aus, dass die Zweielternfamilie weiterhin eine durchschnittliche Prämienlast zu tragen hat und nicht in einem Hausarztmodell versichert ist (Linie 3.1, hellblau). In diesem Beispiel zeigt sich die Wirkung der Richtprämie ab einem Bruttolohn von 47'000 Franken pro Jahr. Bis zur Ablösung aus der FamEL (Bruttolohn von 80'000 Franken) ist der Haushalt kontinuierlich um 2'000 Franken jährlich finanziell schlechter gestellt als im aktuell geltenden Modell. Obwohl die Zweielternfamilie in diesem Beispiel eine Prämienlast in der Höhe der Durchschnittsprämie zu tragen hat, wird in der Bedarfsrechnung mit einer tieferen Prämie gerechnet (Richtprämie). Es werden also nicht die effektiv anfallenden Ausgaben des Haushalts berücksichtigt, was in einem tieferen frei verfügbaren

¹⁴⁶ Bei den 8'700 Franken handelt es sich um eine Annahme. Soviel bezahlt eine vierköpfige Familie bei minimaler Franchise im Hausarztmodell der KPT in Solothurn 2014.

baren Einkommen resultiert. Im Bruttolohnbereich zwischen 25'000 Franken und 47'000 Franken ist kein Unterschied im frei verfügbaren Einkommen mit dem aktuell geltenden Modell (Linie 3.2, grün) auszumachen. Dies ist wiederum darauf zurückzuführen, dass die Maximalleistung erreicht ist.

Abbildung 30 Anrechnung einer tieferen Richtprämie



Quelle: eigene Darstellung

Variante 2: Effektiver Bedarf anstatt Pauschalbetrag

Weist die Bedarfsrechnung gemäss FamEL einen Bedarf aus, erhält die Familie heute als erstes den Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung, das heisst, ihr wird die vollständige Durchschnittsprämie vergütet. In dieser Variante wird gezeigt, wie sich die Situation der Familie verändert, wenn sie nicht automatisch den Pauschalbetrag erhält, sondern ihr nur jener Bedarf vergütet wird, den die Bedarfsrechnung ausweist. Dafür müsste allerdings die Berechnungsweise angepasst werden. Bis jetzt wird nur die Durchschnittsprämie in der Bedarfsrechnung berücksichtigt und die Prämienverbilligung wird gänzlich aussen vor gelassen. Wenn nicht mehr der Pauschalbetrag gewährt wird, wären neu die Durchschnittsprämie auf der Ausgabenseite und die ordentliche Prämienverbilligung auf der Einnahmenseite zu berücksichtigen. Der sich daraus ergebende Bedarf würde dann über das System der FamEL und nicht mehr über jenes der Prämienverbilligung bezahlt.

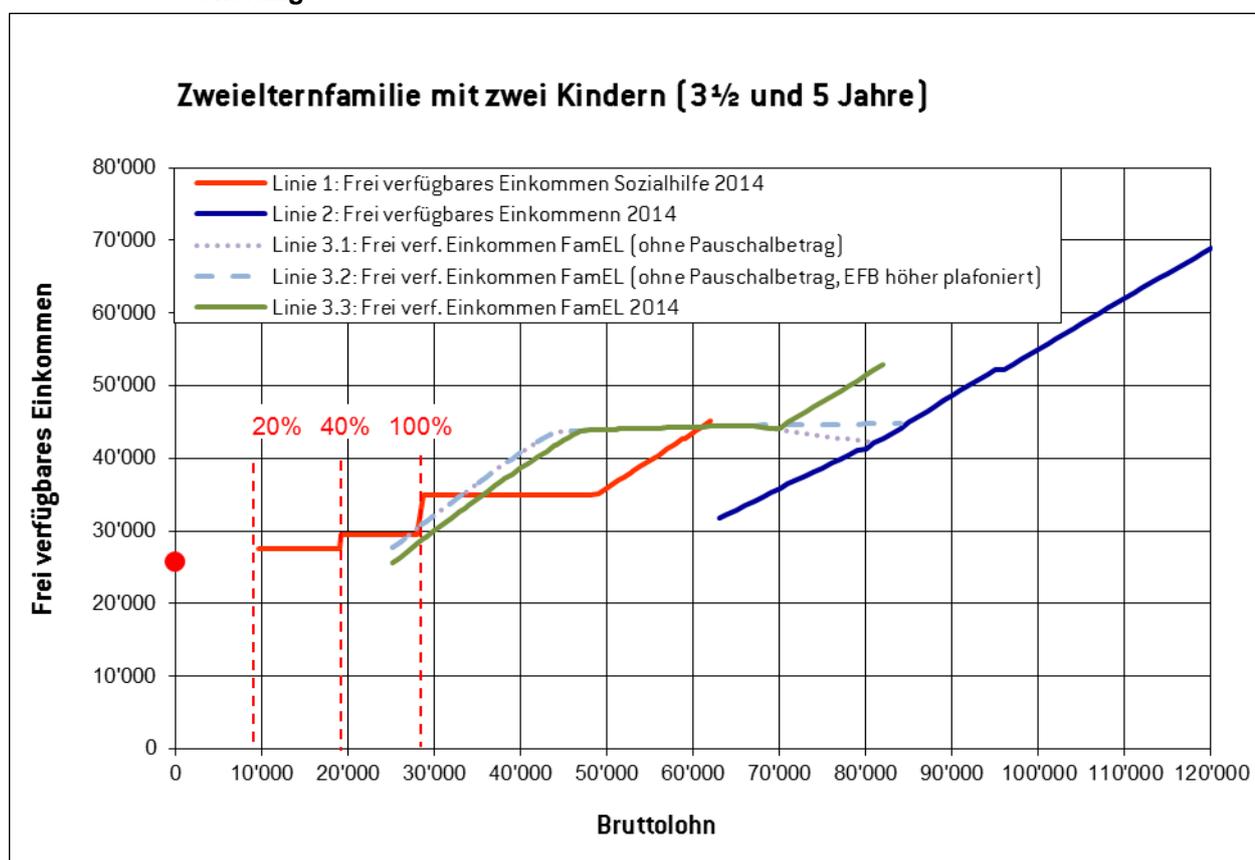
Diese Variante wird in Abbildung 31 anhand der Zweielternfamilie mit zwei Kindern dargestellt. Die Linie 3.3 (grün) stellt den ordentlichen Verlauf des frei verfügbaren Einkommens gemäss dem aktuell geltenden Modell dar. Liegt der aus der Bedarfsrechnung resultierende Fehlbetrag im Bereich der Durchschnittsprämie, wird letztere immer voll vergütet. Aus diesem Grund ist ein starker Anstieg im frei verfügbaren Einkommen im Bruttolohnbereich zwischen 70'000 Franken und 82'000 Franken festzustellen. Fällt dieser Pauschalbetrag weg (Linie 3.1, violett), hat dies im erwähnten Bruttolohnbereich zur Folge, dass die Zweielternfamilie FamEL-Leistungen bezieht, die aber tiefer sind als die heutigen IPV-Leistungen. Der Haushalt ist also finanziell schlechter gestellt als im aktuell geltenden Modell (bis zu 9'000 Franken pro Jahr). Zudem muss der Haushalt in diesem Bruttolohnbereich Steuern bezahlen,

die in der Bedarfsrechnung nicht berücksichtigt werden. Somit sinkt das frei verfügbare Einkommen mit steigendem Bruttolohn kontinuierlich.

Dieser problematische Effekt kann eliminiert werden, wenn ein höherer Einkommensfreibetrag gewählt wird. Für die Linie 3.2 (hellblau) wurde angenommen, dass das Erwerbseinkommen über dem hypothetischen Einkommen bis zu einem Betrag von 40'000 Franken (aktuell: 20'000 Franken) nur zu 80% angerechnet wird. Der maximale Einkommensfreibetrag beträgt damit 8'000 Franken. Für die Zweielternfamilie bedeutet dies ausserdem, dass ein Anspruch auf FamEL bis zu einem höheren Bruttolohn besteht (85'000 Franken pro Jahr).

Verzichtet das FamEL Modell auf die Gewährung des Pauschalbetrags, so sind im Bruttolohnbereich zwischen 26'000 Franken und 43'000 Franken die Haushalte konstant um 2'127 Franken jährlich finanziell besser gestellt (Linien 3.1 und 3.2, violett und hellblau). Dieser Betrag entspricht genau der Bedarfslücke, die im aktuell geltenden Modell aufgrund der Maximalleistung entsteht. Die Maximalleistung wird im Modell ohne Mindestgarantie in diesem Bruttolohnbereich nicht erreicht, weil die ordentliche Prämienverbilligung als Einnahme angerechnet wird. In diesem Beispiel ist folglich der effektive Bedarf der Familien gedeckt.

Abbildung 31 Effektiver Bedarf anstatt Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung



Quelle: eigene Darstellung

Abschliessend ist festzuhalten, dass der bei Austritt aus der FamEL konstatierte Schwelleneffekt (Linie 3.3, grün) durch die Einführung einer tieferen Richtprämie (Variante 1) nicht eliminiert werden kann. Um diesen Schwelleneffekt zu vermeiden, muss der effektive Bedarf ohne Pauschalbetrag gemäss Variante 2 konsequent vergütet werden. Würde eine solche Modellanpassung ins Auge gefasst werden, müsste ein erweiterter Einkommensfreibetrag eingeführt werden, um einen positiven Erwerbsanreiz zu garantieren. Aber der Wegfall des Pauschalbetrags für Familien mit einem geringeren Bedarf würde auch eine finanzielle Schlechterstellung von rund 200 Familien bedeuten.

Tabelle 33 Budgetbeispiel einer Zweielternfamilie mit zwei Kindern

	Status quo:	Variante 1:	Variante 2:
	Anrechnung Durchschnittsprämie	Anrechnung tiefere Richtprämie, Haushalt versichert sich in Hausarztmodell	Effektiver Bedarf anstatt Pauschalbetrag
Bruttolohn	78'000	78'000	78'000
Budgetrechnung FamEL			
Einnahmen:			
Nettoerwerbseinkommen	70'453	70'453	70'453
- EFB	-4'000	-4'000	-4'000
Prämienverbilligung	- (nicht berücksichtigt)	- (nicht berücksichtigt)	1'320 (ord. IPV)
Kinderzulage	4'800	4'800	4'800
Anerkannte Ausgaben:			
Lebensunterhalt	48'885	48'885	48'885
Miete	15'000 (Maximalmiete)	15'000 (Maximalmiete)	15'000 (Maximalmiete)
Prämie	11'122	8'700	11'122
Bedarfslücke (=Einnahmen-Ausgaben)	-3'754	-1'332	-2'434
Leistung	11'122 (=Pauschalbetrag in Höhe von Durchschnittsprämie, Kosten zulasten der IPV)	8'700 (=Pauschalbetrag in Höhe von Richtprämie, Kosten zulasten der IPV)	2'434 (= effektiver Bedarf, Kosten zulasten der FamEL)

Quelle: eigene Berechnungen

5.4.5 Zusammenfassung

Die Anwendung des hypothetischen Einkommens und der Leistungsobergrenze führen zu einem verstärkten Erwerbsanreiz bei den tiefen Einkommen. Haushalte mit einem Einkommen knapp über dem Mindesteinkommen haben aber ergänzend Anspruch auf Sozialhilfe. Wenn sie diesen geltend machen, wird jeder zusätzliche Franken mit der Sozialhilfe verrechnet (siehe Problematik Parallelbezug Abschnitt 5.6.2). Allerdings haben nur sehr wenige Haushalte mit FamEL ein Einkommen knapp über dem Mindesteinkommen und auch das Phänomen des Parallelbezugs ist relativ selten. Die Analyse des Einkommensfreibetrags hat gezeigt, dass dieser nicht in jedem Fall ausreicht, um die mit steigendem Einkommen zunehmende Steuerlast zu kompensieren. Allerdings ist dieser Effekt auch abhängig von der Steuererlasspraxis im Kanton Solothurn, die im Rahmen dieser Studie nicht näher analysiert wurde. Einen beträchtlichen Schwelleneffekt verursacht die Regelung hinsichtlich Prämienverbilligung, weil Haushalte ohne Anspruch auf FamEL nur einen Teil der Prämie verbilligt erhalten. Diese Regelung wird allerdings im Kanton Solothurn auch in der Sozialhilfe angewendet und ist demzufolge auf die mangelnde Abstimmung der Prämienverbilligung mit den anderen Bedarfsleistungen zurückzuführen und nicht auf die Ausgestaltung der FamEL. In Anbetracht dessen, dass rund 32% aller Haushalte mit FamEL effektiv ausschliesslich in Form des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung beziehen, betrifft diese Schwelle womöglich einen erheblichen Teil der Haushalte mit Anspruch auf FamEL. Zudem wirkt sich der Schwelleneffekt in der Alimentenbevorschussung unter Umständen auf den Schwelleneffekt im Anspruchsbereich der FamEL aus. Die Plafonierung der anrechenbaren Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung verhindert in einigen Fällen einen positiven Erwerbsanreiz oder führt bei einem hohen Betreuungsbedarf gar zu einem frei verfügbaren Einkommen unter der Armutsgrenze.

5.5 Wirkung auf die Lebenssituation der Bezüger/innen

In der Einführung zum Thema Familienarmut haben wir ausgeführt, dass Armut ein mehrdimensionales Phänomen ist, das nicht nur auf finanziell-materielle Armut reduziert werden darf (siehe Abschnitt 2.2). Dieses Kapitel hat deshalb die allgemeine Lebenssituation der Bezüger/innen von FamEL zum Gegenstand. Es wird versucht, die Lebenssituation der Familien entlang von wichtigen Dimensionen möglichst breit und treffend zu beschreiben: Wohnen, Erwerbssituation, Kinderbetreuung, Gesundheit, soziale Kontakte/Unterstützung, Freizeit und Gemeindeleben/Autonomie.¹⁴⁷ Dabei untersuchen wir nicht nur die aktuelle Situation, sondern orientieren auch über mögliche Veränderungen in der Lebenssituation von Familien seit Beginn des FamEL-Bezugs.

Dort wo nicht anders angegeben, beziehen sich die Ergebnisse auf die Daten der Zweitbefragung (t_2), in der die FamEL-Bezüger/innen 6 Monate nach Beginn des FamEL-Bezugs befragt wurden. Zur Prüfung von statistisch-signifikanten Unterschieden bzw. Veränderungen gegenüber der Situation bei Beginn des FamEL-Bezugs werden die Daten aus der Erstbefragung (t_1 , Bezugsbeginn von FamEL) herangezogen (siehe dazu Abschnitt 4.3.2). Der Vergleich der Daten aus den zwei Befragungszeitpunkten wird ergänzt mit rückblickenden Einschätzungen der Gesuchsteller/innen zum Zeitpunkt t_2 . Die Datenbasis umfasst bis zu 217 Familien, zu denen Angaben (umfassender Fragebogen) zu beiden Befragungszeitpunkten vorliegen.

5.5.1 Wohnen

Von 215 antwortenden Haushalten leben 6 Monate nach Beginn des FamEL-Bezugs 36.7% in Wohnungen mit weniger als einem Zimmer pro Person.

12.8% (27) der antwortenden Bezüger/innen geben an, dass sich etwas an ihrer Wohnsituation seit dem Bezug von FamEL verändert hat (Basis: $n=211$). 2.8% (6) aller Familien verfügen nun über eine grössere Wohnung.¹⁴⁸ Eine Familie wohnt nach eigenen Angaben nun in einer kleineren Wohnung. Die Wohnlage hat sich bei 4.6% (10) aller Familien verbessert.¹⁴⁹ Keine Familie gibt an, dass sich ihre Wohnlage verschlechtert hat. Eine Verbesserung des Standards der Wohnung bestätigen 5.1% (11) aller Familien.¹⁵⁰ Bei niemandem ist eine Verschlechterung bezüglich des Standards der Wohnung eingetreten.

Auf einer Skala von 1 (gar nicht zufrieden) bis 7 (vollständig zufrieden) liegen die Mittelwerte der Zufriedenheit in den Kategorien Grösse, Lage und Standard der Wohnung zwischen 4.7 und 5.1 (siehe Abbildung 32). Alles in allem beträgt der Mittelwert auf der Zufriedenheitsskala für die Wohnsituation 4.8. Die einzelnen Kategorien sowie die Gesamteinschätzung werden von der Gruppe der Einelternfamilien statistisch signifikant besser eingeschätzt als von der Gruppe der Zweielternfamilien.¹⁵¹ Im Un-

¹⁴⁷ Die Ergebnisse zur Dimension „Bildung“ wurden bereits beim Profil der Bezüger/innen dargestellt (siehe Abschnitt 5.2.5).

¹⁴⁸ Basis $n=217$. Gesuchsteller/innen, welche auf die vorher gestellte Frage, ob sich etwas an der Wohnsituation geändert hat (Grösse, Lage, Standard), mit „nein“ geantwortet haben, werden für dieses Item als „gleich geblieben“ gewertet. Keine Antwort gegeben haben 3.2% (7) der Befragten.

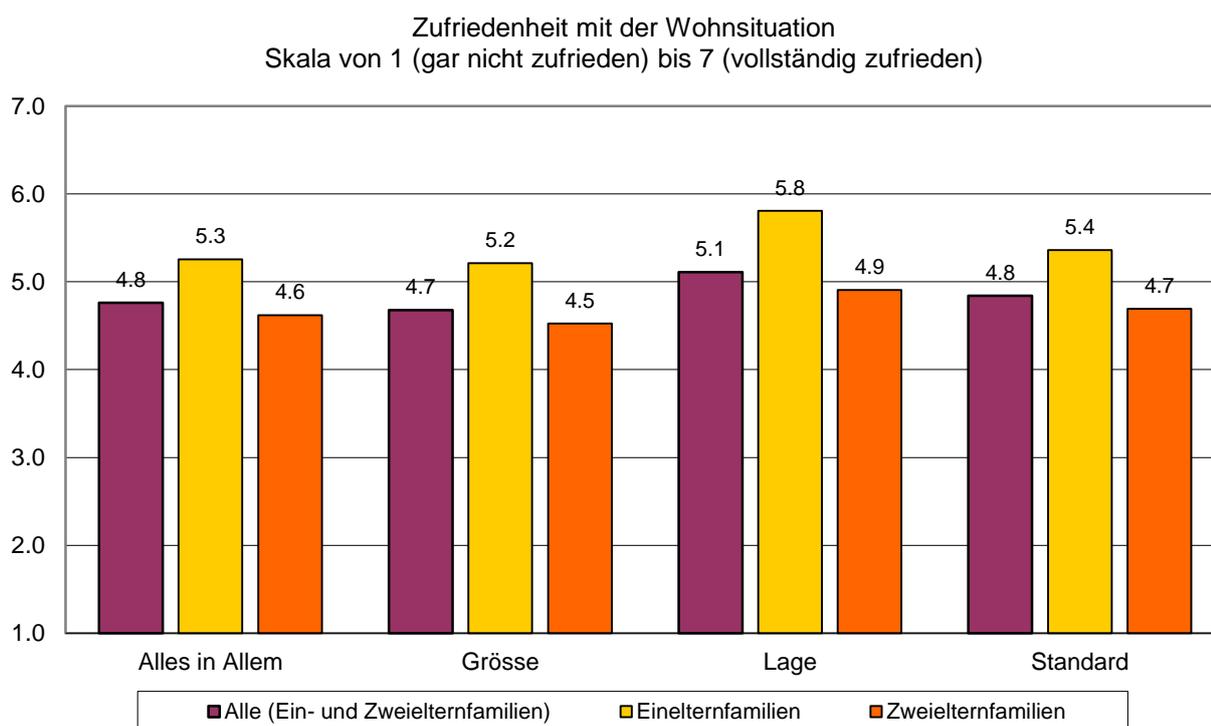
¹⁴⁹ Basis $n=217$. Gesuchsteller/innen, welche auf die vorher gestellte Frage, ob sich etwas an der Wohnsituation geändert hat (Grösse, Lage, Standard), mit „nein“ geantwortet haben, werden für dieses Item als „gleich geblieben“ gewertet. Keine Antwort gegeben haben 5.1% (11) der Befragten.

¹⁵⁰ Basis $n=217$. Gesuchsteller/innen, welche auf die vorher gestellte Frage, ob sich etwas an der Wohnsituation geändert hat (Grösse, Lage, Standard), mit „nein“ geantwortet haben, werden für dieses Item als „gleich geblieben“ gewertet. Keine Antwort gegeben haben 4.6% (10) der Befragten.

¹⁵¹ Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien bei „Zufriedenheit mit Grösse der Wohnung“: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-2.398$, $p<0.05$; $n=209$. Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien bei „Zufriedenheit mit Lage der Wohnung“: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-3.796$, $p<0.05$; $n=210$. Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien bei „Zufriedenheit mit Standard der Wohnung“: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-2.749$, $p<0.05$; $n=209$. Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien bei „Zufriedenheit mit Wohnung Alles in Allem“: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-2.557$, $p<0.05$; $n=210$.

terschied zum Befragungszeitpunkt zu Beginn des FamEL-Bezugs (t_1) werden Grösse und Lage der Wohnung, sowie die allgemeine Wohnsituation signifikant schlechter eingeschätzt bei der Zweitbefragung (t_2). Keinen statistisch signifikanten Unterschied bezüglich der beiden Befragungszeitpunkte ist bei der Frage nach der Zufriedenheit mit dem Standard der Wohnung feststellbar.¹⁵² Eine mögliche Erklärung für die Verschlechterung der Zufriedenheit bei der Grösse der Wohnung könnte bspw. sein, dass die Kinder mit dem Älterwerden auch mehr Wohnraum benötigen. Nur wenige Familien konnten in diesem Zeitraum jedoch in eine grössere Wohnung ziehen.

Abbildung 32 Mittelwerte für Zufriedenheit mit Bereichen der Wohnsituation, nach alle Familien sowie Ein- und Zweielternfamilien



Basis: für Summe von Ein- und Zweielternfamilien (alle), n=209 bis 210.

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

5.5.2 Erwerbssituation

Von den Einelternfamilien sind bei der Zweitbefragung (t_2) 100% der Gesuchsteller/innen mit Anspruch auf FamEL erwerbstätig (siehe Tabelle 34).

In 64.2% der befragten Zweielternfamilien ist der/die Gesuchsteller/in (meist Männer) die einzig erwerbstätige erwachsene Person im Haushalt. Zweielternfamilien, bei denen nur der/die Partner/in (meist Frauen) erwerbstätig ist, gibt es in 10.9% der Fälle. Bei 20.6% der Zweielternfamilien sind so-

¹⁵² Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 bei „Zufriedenheit mit Grösse der Wohnung“: Wilcoxon-Test: $Z=-2.643$, $p<0.05$; $n=209$. Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 bei „Zufriedenheit mit Lage der Wohnung“: Wilcoxon-Test: $Z=-2.750$, $p<0.05$; $n=210$. Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 bei „Zufriedenheit mit Standard der Wohnung“: Wilcoxon-Test: $Z=-1.349$, n.s.; $n=209$. Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 bei „Zufriedenheit mit Wohnung Alles in allem“: Wilcoxon-Test: $Z=-2.171$, $p<0.05$; $n=210$.

wohl der/die Gesuchsteller/in als auch der/die Partner/in erwerbstätig. 4.2% der befragten Zweielternfamilien geben an, dass zurzeit niemand gegen Entlohnung arbeitet.¹⁵³

Tabelle 34 Erwerbstätigkeit Erwachsene, nach Ein-/Zweielternfamilien

	Einelfamilien	Zweielternfamilien
Gesuchsteller/in arbeitet gegen Entlohnung	100.0%	64.2%
Partner/in arbeitet gegen Entlohnung	-	10.9%
Gesuchsteller/in und Partner/in arbeiten gegen Entlohnung	-	20.6%
Niemand arbeitet gegen Entlohnung	-	4.2%
Total absolut	48	165

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

Art der Haupttätigkeit

Der überwiegende Teil der erwerbstätigen Personen arbeitet im Angestelltenverhältnis (ohne Kaderfunktion). Bei den Gesuchstellenden sind dies bei den Einelfamilien 88.9%, bei den Zweielternfamilien 82.3%.¹⁵⁴ Zwei Drittel (66.7%) der erwerbstätigen Partner/innen sind als Angestellte tätig.¹⁵⁵

Arbeitspensen

Wie sich die Haupterwerbspensen bei den Ein-/Zweielternfamilien der erwerbstätigen Gesuchstellenden verteilen, zeigt die Tabelle 35. Die Haupterwerbspensen bei Einelfamilien und Zweielternfamilien verteilen sich sehr unterschiedlich. Während bei den Zweielternfamilien 81.3% der erwerbstätigen Gesuchsteller/innen ein Pensum zwischen 81 und 100 Stellenprozenten in ihrer Haupttätigkeit aufweisen, sind es bei den Einelfamilien lediglich 6.3% der erwerbstätigen Gesuchsteller/innen. Der grösste Teil der erwerbstätigen Gesuchsteller/innen in Einelfamilien (43.8%) arbeiten in der Haupttätigkeit im Umfang von 41 bis 60 Stellenprozenten, 27.1% arbeiten Teilzeit mit 21 bis 40 Stellenprozenten.

Tabelle 35 Pensum Haupterwerb der erwerbstätigen Gesuchstellenden, nach Ein-/Zweielternfamilien

Pensum	Einelfamilien	Zweielternfamilien
1 - 20%	10.4%	2.1%
21 - 40%	27.1%	2.1%
41 - 60%	43.8%	3.5%
61 - 80%	6.3%	1.4%
81 - 100%	6.3%	81.3%
keine Antwort	6.3%	9.7%
Total absolut	45	144

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

¹⁵³ Der Bezug von FamEL setzt Erwerbstätigkeit voraus, was auch regelmässig überprüft wird. Über mögliche Erklärungen, weshalb die Befragten angeben, dass weder Gesuchsteller/in noch Partner/in gegen Entlohnung (egal ob angestellt, selbständig oder als Lehrling) arbeiten, kann nur spekuliert werden: die Frage wurde falsch verstanden, die Erwerbslosigkeit wurde der AKSO noch nicht gemeldet, aber es wären auch temporäre Anstellungen, die wöchentlich/täglich unterbrochen werden bzw. sich ändern können, vorstellbar.

¹⁵⁴ 6.7% (3) der erwerbstätigen Gesuchsteller/innen von Einelfamilien arbeiten als Selbständigerwerbende. Als „mitarbeitendes Familienmitglied“ arbeiten 4.4% (2). Bei den Zweielternfamilien sind 6.9% (9) der Gesuchsteller/innen als Angestellte im mittleren/unteren Kader tätig. Kategorien mit lediglich 1 oder 2 Antworten werden hier nicht ausgewiesen.

¹⁵⁵ 13.3% der erwerbstätigen Partner/innen sind gelegentliche Lohnempfänger/innen, 8.9% (4) sind selbständigerwerbend, 6.7% (3) arbeiten als Angestellte im mittleren/unteren Kader. Kategorien mit lediglich 1 oder 2 Antworten werden hier nicht ausgewiesen.

Wird das Gesamterwerbsspensum (Haupt- und Nebenerwerbsarbeit) betrachtet, so liegt dies bei den Einelternfamilien (max. 1 erwerbstätige Person) im Mittel bei 55 Stellenprozenten. Zweielternfamilien (max. 2 erwerbstätige Personen) haben im Mittel ein Gesamterwerbsspensum von 108 Stellenprozenten. Es lässt sich im Vergleich zur Erstbefragung sowohl für die Einelternfamilien als auch für die Zweielternfamilien kein signifikanter Unterschied feststellen.¹⁵⁶

Es stellt sich die Frage, weshalb einige der Gesuchsteller/innen und der Partner/innen nicht Vollzeit arbeiten. Von den Personen, die sich zu dieser Frage äussern,¹⁵⁷ wird sowohl im Fall der Gesuchstellenden (60.3%) als auch der Partner/innen (83.3%) die Betreuung von Kindern am häufigsten genannt.¹⁵⁸

Gründe, keine Arbeit zu suchen

Bei den Partnerinnen und Partnern, die keiner Erwerbsarbeit nachgehen und in den letzten vier Wochen vor der Befragung auch keine gesucht haben, ist der meistgenannte Grund, keine Erwerbsarbeit zu suchen, die Betreuung von Kindern. Dabei war auch die Auswahl mehrerer Gründe möglich. Für 92.0% Prozent der Partner/innen, bei denen *mindestens* ein Grund genannt wird (n=75), wird die Betreuung von Kindern als Grund angegeben. In 8.0% der Fälle werden sonstige persönliche/familiäre Gründe genannt. Jeweils 5.3% (4), der auf diese Frage Antwortenden, führen an, dass der/die Partner/in keine Chance mehr auf dem Arbeitsmarkt habe, bzw. verweisen auf andere, nicht weiter genannte Gründe. Alle anderen ausgewählten Gründe liegen unter 5% bzw. werden von nicht mehr als zwei Personen genannt.

Nur ein sehr kleiner Teil der Gesuchsteller/innen geht zum Zeitpunkt der Zweitbefragung keiner Erwerbsarbeit nach und hat gleichzeitig in den vorherigen vier Wochen keine Arbeitsstelle gesucht. Bei den nichterwerbstätigen Gesuchsteller/innen, die keine Arbeit suchen und Gründe dafür genannt haben (n=12), wird meist (66.7%, 8) die Betreuung von Kindern als Grund angegeben.¹⁵⁹

Möglichkeiten zur Veränderung der Erwerbssituation

Um auszuloten, wie einfach bzw. schwierig es den Gesuchsteller/innen fallen würde, ihre Erwerbssituation zu verändern, wurden sie in der Zweitbefragung (t_2) danach gefragt, wie leicht bzw. schwer es für sie wäre, wieder eine gleichwertige Stelle zu finden, wenn sie ihren heutigen Arbeitsplatz verlieren würden. Über 75% der Antwortenden würde dies eher schwer oder sehr schwer fallen (siehe Tabelle 36).

¹⁵⁶ Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 bei Einelternfamilien: Wilcoxon-Test: $Z=-1.507$, n.s.; n=44. Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 bei Zweielternfamilien: Wilcoxon-Test: $Z=-0.837$, n.s.; n=131.

¹⁵⁷ Bei Gesuchsteller/innen, n=25; Bei Partner/innen, n=20.

¹⁵⁸ Zudem haben 36.2% der auf diese Frage antwortenden Gesuchsteller/innen auch die Antwortmöglichkeit „Andere Gründe“ gewählt. Die dort vermerkten Gründe verweisen zu einem grossen Teil auf die Betreuung von Kindern. Meist wurde in diesen Fällen auch noch zusätzlich die Antwortmöglichkeit „betreue Kinder“ ausgewählt. Des Weiteren wird in 14.3% der Fälle (sowohl betreffend Teilzeit der Gesuchstellenden wie auch der Partner/innen) als Grund für die Teilzeitarbeit genannt, dass kein Vollzeitjob gefunden worden ist.

¹⁵⁹ Andere Gründe werden nicht ausgewiesen, da sie aufgrund der wenigen Nennungen (maximal 2 Mal) zu wenig aussagekräftig sind.

Tabelle 36 Möglichkeit eine neue Arbeitsstelle zu finden bei Verlust der Arbeitsstelle

Frage: „Wenn Sie Ihren heutigen Arbeitsplatz (Jugendliche: Ihre heutige Lehrstelle) verlieren würden: Wie leicht bzw. wie schwer wäre es für Sie, wieder eine gleichwertige Stelle zu finden?“

	Anteil
sehr leicht	1.4%
eher leicht	14.7%
eher schwer	52.5%
sehr schwer	24.0%
keine Antwort	7.4%
Total absolut	217

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

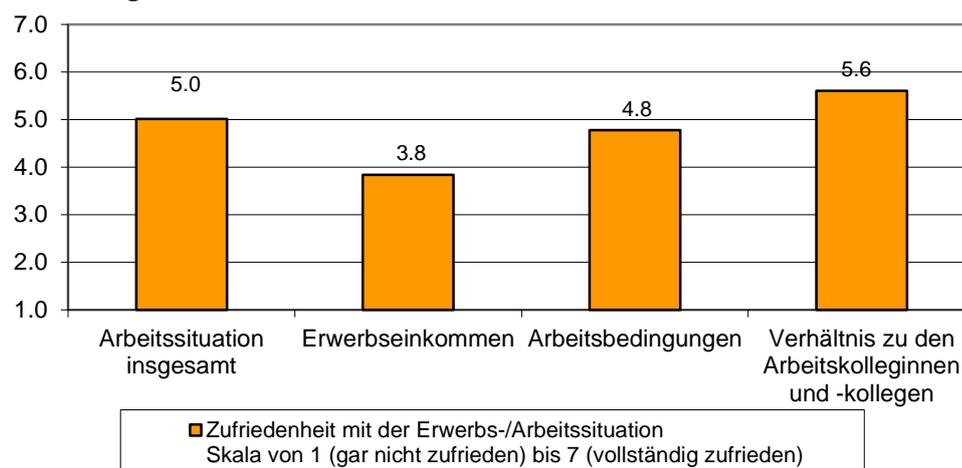
Veränderung der Erwerbssituation

Von insgesamt 174 antwortenden Gesuchstellenden (Mehrfachantworten erlaubt) geben drei Viertel (77.0%) an, dass sich ihre Erwerbssituation seit Beginn des FamEL-Bezugs nicht verändert hat. In den weiteren Fällen besteht die Veränderung darin, dass der Arbeitgeber gewechselt (bei 8.0%), der Beruf gewechselt (6.9%) oder das Pensum geändert wurde (6.3%).

Auch die Erwerbssituation der Partner/innen hat sich seit Beginn des Bezugs von FamEL wenig verändert. Bei einem Anteil von 83% (von 47 auf die Frage Antwortenden) ist es zutreffend, dass sich die Erwerbssituation des Partners/der Partnerin nicht verändert hat. 10.6% geben an, dass der/die Partner/in neu erwerbstätig sei.

Zufriedenheit mit Erwerbssituation

Die Gesuchsteller/innen wurden nach der Zufriedenheit in verschiedenen Bereichen ihrer Arbeitssituation gefragt. Auf einer Skala von 1 (gar nicht zufrieden) bis 7 (vollständig zufrieden) wird die Zufriedenheit mit dem Verhältnis zu den Arbeitskollegen/innen mit 5.6 Skaleneinheiten im Durchschnitt am höchsten eingeschätzt. Am schlechtesten wird das Erwerbseinkommen mit durchschnittlich 3.8 Skaleneinheiten auf der Zufriedenheitsskala eingeschätzt. Die Arbeitssituation als Ganzes (insgesamt) wird im Mittel mit 5.0 Skaleneinheiten bewertet.

Abbildung 33 Zufriedenheit mit Erwerbs-/Arbeitssituation

Basis: Für Kategorie Arbeitssituation insgesamt, n=217, davon ohne Angabe: 20; für Erwerbseinkommen, n=217, davon ohne Angabe: 23; für Arbeitsbedingungen, n=217, davon ohne Angabe: 24; für Verhältnis zu den Arbeitskolleginnen und -kollegen, n=217, davon ohne Angabe: 23.

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN

Ein- und Zweielternfamilien unterscheiden sich statistisch signifikant bei der Einschätzung der Zufriedenheit mit dem Erwerbseinkommen (Mittelwert Einelternfamilien: 4.4, Mittelwert Zweielternfamilien: 3.7) und dem Verhältnis zu den Arbeitskolleginnen und Arbeitskollegen (Mittelwert Einelternfamilien: 6.0, Mittelwert Zweielternfamilien: 5.5).¹⁶⁰ Die Zufriedenheit mit der Arbeitssituation insgesamt und die Zufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen unterscheiden sich nicht signifikant zwischen den beiden Familienformen.¹⁶¹

5.5.3 Betreuung von Kindern

Bezüglich der Nutzung von familienergänzender Kinderbetreuung unterscheiden sich Einelternfamilien stark von Zweielternfamilien. Bei den Einelternfamilien lassen 72.9% ihre Kinder entweder durch eine spezialisierte oder nicht-spezialisierte Organisation, oder dann von jemandem gratis betreuen (siehe Tabelle 37). Bei den Zweielternfamilien ist es lediglich für 21.9% zutreffend, dass sie ihre Kinder familienergänzend betreuen lassen.

Tabelle 37 Nutzung von externer Kinderbetreuung, nach Ein-/Zweielternfamilien

Frage: „Nutzen Sie für Ihre Kinder Betreuungsmöglichkeiten von spezialisierten oder nicht-spezialisierten Organisationen, oder lassen Ihre Kinder gratis betreuen?“

	Einelternfamilien	Zweielternfamilien
ja	72.9%	21.9%
nein	20.8%	69.2%
weiss nicht/keine Antwort	6.3%	8.9%
Total absolut	48	169

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

Zufriedenheit mit Betreuungssituation

Gefragt nach der Zufriedenheit mit der Aufteilung von Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung auf einer Skala von 1 (gar nicht zufrieden) bis 7 (vollständig zufrieden) antworten die Befragten im Mittel mit 5.0 Skaleneinheiten.¹⁶² Es lässt sich bei den Antworten kein statistisch-signifikanter Unterschied zwischen Ein- und Zweielternfamilien feststellen.¹⁶³

Wunsch nach Änderung der Betreuungssituation

Von den antwortenden Familien äussert sich insgesamt ein Drittel (35.5%) (Einelternfamilie: 45.8%, Zweielternfamilie: 32.5%) dahingehend, dass sie ihre Kinder gerne mehr, weniger oder anders extern betreuen lassen möchten.¹⁶⁴

Die Personen, die eine Änderung der Situation der externen Kinderbetreuung wünschen, waren um die Angabe gebeten, in welchen Bereichen sie mehr, gleich viel, weniger Betreuung möchten (siehe Abbildung 34). Der grösste Mehrbedarf besteht bei der Betreuung in Institutionen mit 29% der Antworten-

¹⁶⁰ Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien beim Item „Arbeitssituation insgesamt“: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-1.203$, n.s.; $n=197$. Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien beim Item „Erwerbseinkommen“: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-2.554$, $p<0.05$; $n=194$. Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien beim Item „Arbeitsbedingungen“: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-1.777$, n.s.; $n=193$. Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien beim Item „Verhältnis zu den Arbeitskolleginnen und -kollegen“: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-2.618$, $p<0.05$; $n=194$.

¹⁶¹ Da oben gezeigt wurde, dass sich an der Arbeitssituation zwischen Erst- und Zweitbefragung wenig verändert hat, werden hier die Unterschiede zwischen den Befragungszeitpunkten keiner statistischen Prüfung unterzogen.

¹⁶² Diese Angabe ist jedoch mit Vorbehalt zu interpretieren, da der Fragebogen nur von den Gesuchstellenden ausgefüllt wurde. Bei den Zweielternfamilien sind alle antwortenden Gesuchstellenden männlich (siehe Abschnitt 4.3.2.2), und bei Einelternfamilien besteht keine Möglichkeit, Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung mit einem/einer Partner/in zu teilen.

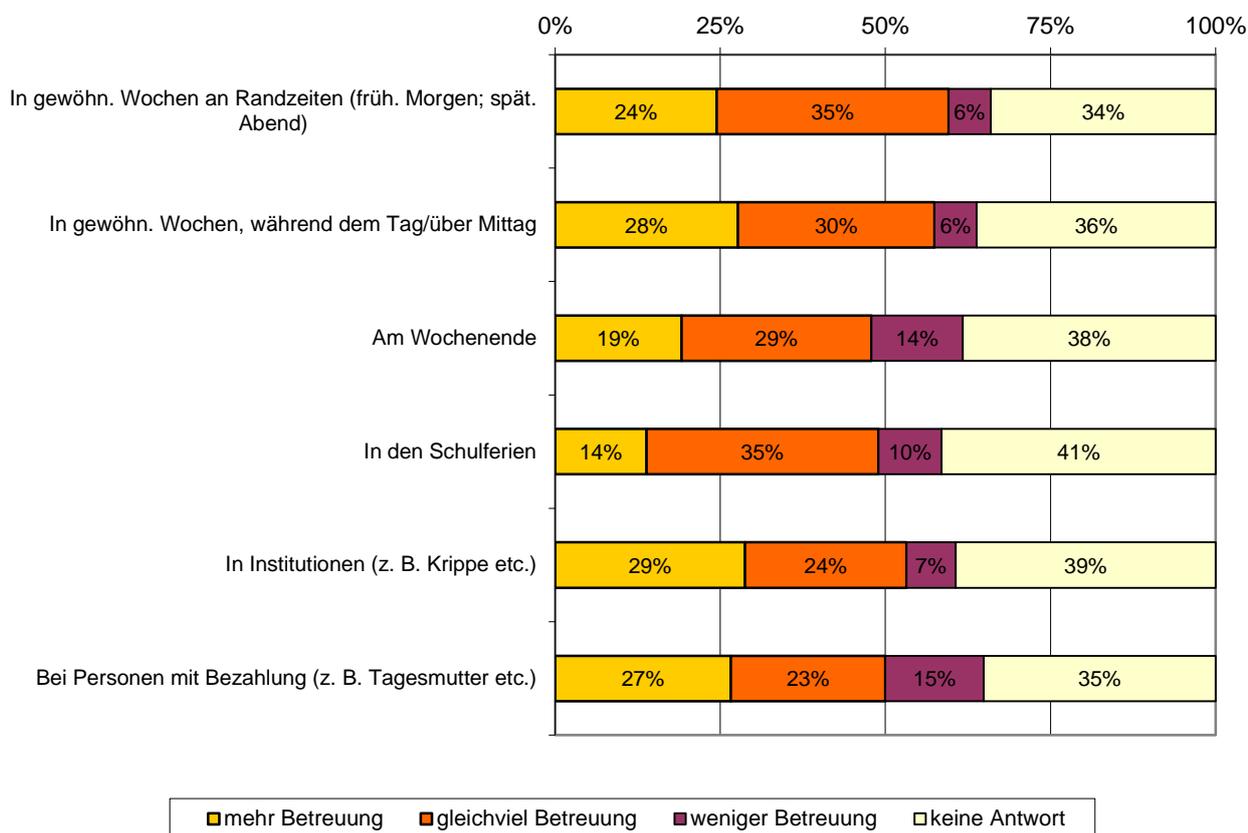
¹⁶³ Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-0.178$, n.s.; $n=199$.

¹⁶⁴ 56.7% der Befragten (Einelternfamilien: 50.0%, Zweielternfamilien: 58.6%) möchten keine Änderung der Situation der externen Kinderbetreuung. 7.8% (Einelternfamilien: 4.2%, Zweielternfamilien: 8.9%) haben keine Angabe dazu gemacht.

den. Aber auch bei Betreuungsformen und -modalitäten (z.B. Betreuung am Wochenende) äussern zwischen 14% und 28% der Familien, die eine Änderung der Betreuungssituation wünschen, einen Mehrbedarf. Gleichzeitig wird ersichtlich, dass sich, je nach Betreuungsform und -modalität, jeweils zwischen 6% und 15% der Eltern eine Reduktion der Betreuung wünschen.

Abbildung 34 Gewünschte Änderungen in der Betreuungsform

Bitte antworten Sie in jeder Zeile, ob Sie jeweils mehr, gleichviel oder weniger externe Betreuung wünschen würden



Basis: n=94

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung mit Wunsch nach Änderung der Betreuungssituation

Aufgrund der angegebenen Änderungswünsche in der Betreuungssituation stellt sich die Frage, weshalb diese nicht realisiert werden können. Von den 74 Personen mit *mindestens* einer Angabe zu dieser Frage wird am häufigsten (66.2%) ins Feld geführt, dass die gewünschten Angebote zwar vorhanden sind, sie sich diese jedoch nicht leisten können (siehe Tabelle 38).¹⁶⁵ Dass die gewünschten Angebote nicht vorhanden sind, geben 20.3% der auf die Frage Antwortenden an. Ein Anteil von 9.5% erwähnt, dass die Angebote zwar vorhanden, jedoch keine Plätze frei sind.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Hierbei ist in Erinnerung zu rufen, dass Betreuungskosten bis 6'000 Franken pro Kind, das jünger als 6 Jahre ist, als belegte Ausgaben in der Berechnung der FamEL anerkannt werden. Es ist jedoch zu vermuten, dass die Familien auch bei den Kindern, die älter als 6 Jahre sind, nach wie vor einen Betreuungsbedarf hätten, den sie aus finanziellen Gründen nicht decken können.

¹⁶⁶ Von 18.9% der Antwortenden wurden andere Gründe angegeben. Zum einen wird unter diesen anderen Gründen häufig vermerkt, dass sie die Betreuung der Kinder selber leisten bzw. selber leisten möchten. Teilweise wird auch angemerkt, dass man sich die Kosten für die Betreuung nicht leisten könne.

Tabelle 38 Gründe weshalb Betreuung nicht wie gewünscht möglich ist (Mehrfachantworten)

	Anteil an Fällen
Angebote sind vorhanden, jedoch sind keine freien Plätze vorhanden	9.5%
Angebote sind vorhanden, jedoch kann ich sie mir finanziell nicht leisten	66.2%
Angebote dafür sind nicht vorhanden	20.3%
Andere Gründe	18.9%

Basis: n=74

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung mit Angaben zum Grund, warum die gewünschte Änderung der Betreuungssituation nicht möglich ist.

Veränderung in der Betreuungssituation seit FamEL-Bezug

Die Familien, die ihre Kinder entweder durch eine spezialisierte oder nicht-spezialisierte Organisation, oder dann von jemandem gratis betreuen lassen, wurden gefragt, ob sich seit Beginn des FamEL-Bezugs etwas an der Betreuungssituation geändert hat.¹⁶⁷ 17.9% der Befragten bestätigen, dass sie seit Bezug der FamEL mehr externe Kinderbetreuung gegen Bezahlung genutzt haben.¹⁶⁸ Bei der Nutzungsdauer von externer Kinderbetreuung ohne Bezahlung ist die Veränderung weniger gross: 4.8% (4) deklarieren im Fragebogen, dass sie ihre Kinder mehr in einem solchen Setting betreuen lassen, ein Anteil 9.5% schätzt die Nutzungsdauer dieser Betreuungsform im Vergleich zu Beginn des FamEL-Bezugs als geringer ein.¹⁶⁹

Es ist festzuhalten, dass bei knapp jeder sechsten Familie (17.9%) die Betreuung gegen Bezahlung seit Beginn des FamEL-Bezugs zugenommen hat. Dies kann zum einen mit der Veränderung der persönlichen Situation erklärt werden (bspw. dass das (jüngste) Kind ein Alter erreicht hat, bei dem es die Eltern extern betreuen lassen möchten), zum anderen ist es auch möglich, dass die FamEL dazu einen Beitrag leisten, indem berufsbedingte externe Betreuungskosten bis 6'000 Franken pro Jahr und Kind unter 6 Jahren als Ausgaben angegeben werden dürfen.

5.5.4 Gesundheit

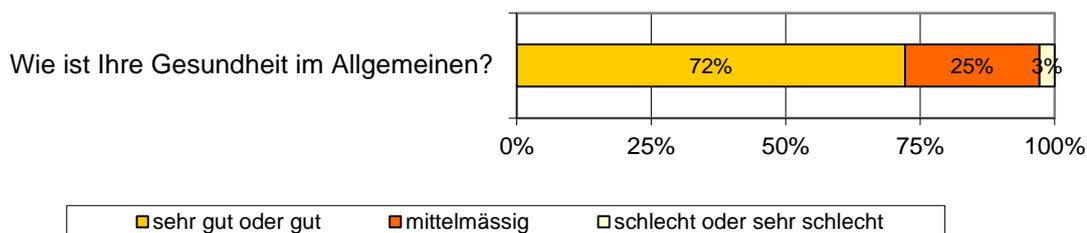
Der eigene Gesundheitszustand wird von 72% der Gesuchsteller/innen 6 Monate nach Beginn des FamEL-Bezugs (t_2) als „sehr gut“ oder „gut“ eingeschätzt (siehe Abbildung 35). 25% schätzen ihre Gesundheit als mittelmässig ein. Als „schlecht“ oder „sehr schlecht“ wird die eigene Gesundheit von 3% der Gesuchsteller/innen eingeschätzt.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Basis: n=84. Die Angaben sind mit Vorsicht zu interpretieren, da der Anteil an Personen, die auf die einzelnen Fragebereiche keine Antwort gegeben hat, gross ist (zwischen 33.3% und 40.5%). Es kann sein, dass mit den hier angegebenen Prozentzahlen die Sachverhalte daher eher unterschätzt werden.

¹⁶⁸ Es geben 7.1% an, dass sie weniger externe Kinderbetreuung gegen Bezahlung genutzt haben.

¹⁶⁹ Geringe und in beide Richtungen weisende Änderungen sind auch betreffend der Dauer der Betreuung durch den/die Gesuchsteller/in (8.3% mehr, 4.8% weniger) und den/die Partner/in (7.1% mehr, 8.3% weniger) festzustellen.

¹⁷⁰ In der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2012 (SGB 2012) des Bundesamts für Statistik wurde den Befragten dieselbe Frage gestellt. Für die Gruppe der schweizerischen Gesamtbevölkerung lagen die Werte bei 82.8% (gut bis sehr gut), 13.6% (mittelmässig), 3.6% (schlecht bis sehr schlecht). Für die Gruppe der 25 bis 34-jährigen lagen die Werte bei 92.4% (gut bis sehr gut), 6.7% (mittelmässig), 1.0% (schlecht bis sehr schlecht). Für die Gruppe der 35 bis 44-jährigen lagen die Werte bei 88.5% (gut bis sehr gut), 9.1% (mittelmässig), 2.4% (schlecht bis sehr schlecht). Im Vergleich zu diesen Gruppen verfügen die befragten Gesuchsteller/innen also über eine insgesamt schlechtere Gesundheit. Die Vergleichbarkeit der Gruppen ist allerdings eingeschränkt, da in der SGB keine Werte gegliedert nach Familien- bzw. Haushaltsform vorliegen.

Abbildung 35 Gesundheitszustand im Allgemeinen

Basis: n=212

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

Zwischen Gesuchstellern und Gesuchstellerinnen aus Einelternfamilien und jenen aus Zweielternfamilien ist bezüglich der Einschätzung ihrer allgemeinen Gesundheit kein statistisch signifikanter Unterschied festzustellen.¹⁷¹ Auch zwischen der Erstbefragung zu Beginn des FamEL-Bezugs (t_1) und der Zweitbefragung 6 Monate nach Beginn des FamEL-Bezugs (t_2) zeigt sich bezüglich der allgemeinen Gesundheit kein statistisch signifikanter Unterschied.¹⁷² Bei 17.2% der Gesuchstellenden ist nach eigenen Angaben eine dauerhafte Krankheit oder ein dauerhaftes gesundheitliches Problem vorhanden.

In Bezug auf den Alltag ist für 4% der Gesuchsteller/innen zutreffend, während der letzten 6 Monate durch gesundheitliche Probleme „stark eingeschränkt“ gewesen zu sein (siehe Tabelle 39). Weitere 28% äussern sich, dass sie gesundheitlich „etwas eingeschränkt“ waren. Der Rest fühlt sich nicht eingeschränkt oder gab keine Antwort. Weder im Vergleich zwischen den Familienformen (Ein-/Zweielternfamilien) noch im Vergleich zwischen den Befragungszeitpunkten (t_1/t_2) zeigen sich statistisch signifikante Unterschiede.¹⁷³

Tabelle 39 Einschränkung im Alltag durch gesundheitliche Probleme während der letzten 6 Monate

Frage: „Wie sehr sind Sie zumindest während der letzten 6 Monate durch ein gesundheitliches Problem bei Tätigkeiten des normalen Alltagslebens eingeschränkt gewesen?“

	Anteil
stark eingeschränkt	3%
etwas eingeschränkt	34%
nicht eingeschränkt	63%
Total absolut	207

Basis: n=207

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

Auf einer Skala von 1 (nie) bis 7 (immer) antworten die Gesuchsteller/innen bei der Zweitbefragung (t_2) auf die Frage, ob sie „häufig deprimiert, oder verzweifelt, ängstlich oder depressiv“ sind im Mittel mit 2.8 (siehe Abbildung 36; Basis: n=217, davon ohne Angabe: 12). Kein signifikanter Unterschied zeigt sich diesbezüglich zwischen den Einelternfamilien und Zweielternfamilien.¹⁷⁴ Hingegen gibt es bei dieser Frage einen statistisch-signifikanten Unterschied zur Erstbefragung (t_1), wo der Mittelwert noch bei 3.1 liegt. Das heisst, dass die Befragten bei der Zweitbefragung statistisch signifikant weniger häufig deprimiert, verzweifelt, ängstlich oder depressiv sind.¹⁷⁵

¹⁷¹ Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-1.203$, n.s.; n=212.

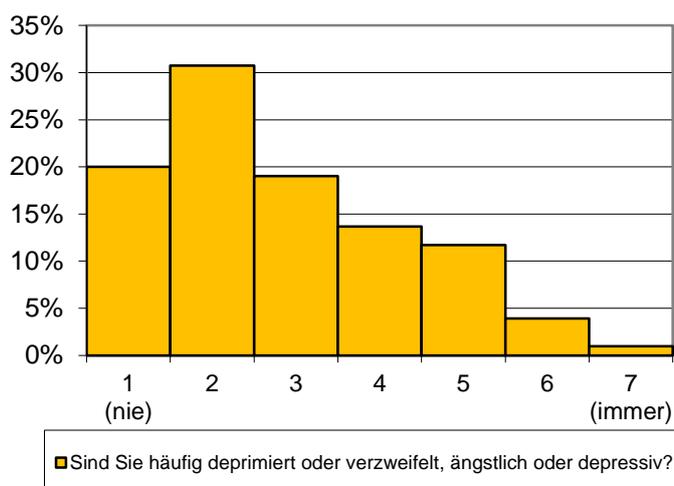
¹⁷² Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 : Wilcoxon-Test: $Z=-0.203$, n.s.; n=212.

¹⁷³ Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-0.482$, n.s.; n=207. Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 : Wilcoxon-Test: $Z=-0.328$, n.s.; n=207.

¹⁷⁴ Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-1.224$, n.s.; n=205.

¹⁷⁵ Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 : Wilcoxon-Test: $Z=-2.453$, $p<0.05$; n=205.

Abbildung 36 Selbsteinschätzung Häufigkeit deprimiert, verzweifelt, ängstlich oder depressiv zu sein



Basis: n=217, davon ohne Angabe: 12.

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

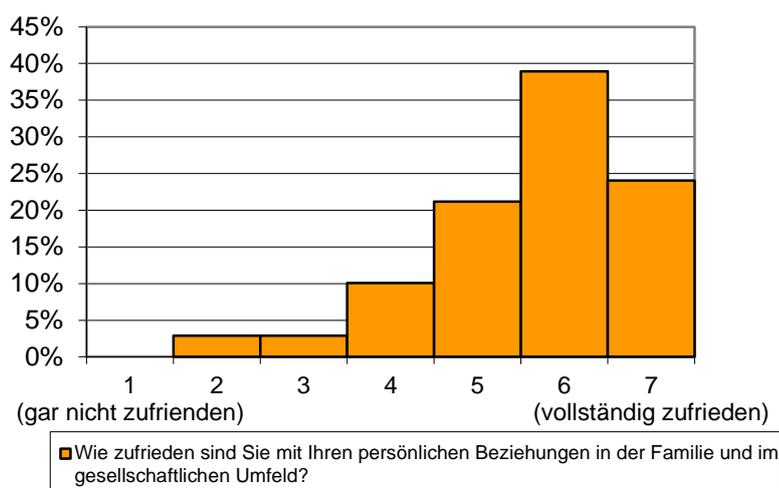
5.5.5 Soziale Kontakte/Unterstützung

Zur Erfassung der Situation der sozialen Kontakte und Unterstützung wurden die Gesuchsteller/innen zum einen nach der Zufriedenheit mit ihren sozialen Beziehungen, zum anderen nach der Möglichkeit, über persönliche Probleme zu sprechen und Unterstützung zu erhalten, befragt. Weiter wird auch die Häufigkeit von sozialen Kontakten erfasst. Von hohem Interesse ist es, wie die Gesuchsteller/innen die Veränderung ihrer persönlichen Beziehung seit Bezug der FamEL beurteilen.

Zufriedenheit

Die Zufriedenheit mit den persönlichen Beziehungen in der Familie und im gesellschaftlichen Umfeld auf einer Skala von 1 (gar nicht zufrieden) bis 7 (vollständig zufrieden) wird von den Befragten 6 Monate nach Beginn des FamEL-Bezugs (t_2) im Mittel mit 5.6 eingeschätzt (siehe Abbildung 37).

Abbildung 37 Zufriedenheit mit persönlichen Beziehungen



Basis: n=208

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

Weder zwischen den Gruppen der Ein- und Zweielternfamilie, noch im Vergleich der Zweitbefragung (t_2) zur Erstbefragung (t_1) zeigen sich statistisch signifikante Unterschiede.¹⁷⁶

Möglichkeiten für Besprechung von persönlichen Problemen und für Unterstützung im Alltag

Die Möglichkeit, mit mindestens einer Person über persönliche Probleme zu sprechen, haben 85.7% der befragten Gesuchsteller/innen.^{177 178} Kein signifikanter Unterschied lässt sich diesbezüglich zwischen der Einschätzung von Ein- und Zweielternfamilien feststellen.¹⁷⁹ Auch die Befragungszeitpunkte (t_1/t_2) unterscheiden sich hinsichtlich dieser Einschätzungen nicht signifikant.¹⁸⁰

Etwas tiefer liegt der Anteil an Personen, die mindestens eine Person jederzeit um Unterstützung und Hilfe bei alltäglichen Belangen anfragen können. 71.8% der Gesuchsteller/innen bestätigen, dass sie das bei mindestens einer Person können.¹⁸¹ Gesuchsteller/innen aus Einelternfamilien geben signifikant häufiger als Gesuchsteller/innen aus Zweielternfamilien an, dass sie mindestens eine Person jederzeit um Unterstützung und Hilfe bei alltäglichen Belangen anfragen können. Bei Einelternfamilien sind das 85.4%, bei Zweielternfamilien 67.1%.¹⁸² Kein signifikanter Unterschied bezüglich dieser Einschätzung gibt es zwischen den beiden Befragungszeitpunkten (t_1/t_2).¹⁸³

Häufigkeit von sozialen Kontakten

Mindestens einmal pro Woche (oder häufiger) treffen sich insgesamt 49.0% der Gesuchsteller/innen mit Familienmitgliedern ausserhalb des Haushalts (siehe Tabelle 40).¹⁸⁴ 29.8% der Gesuchsteller/innen treffen sich *mindestens einmal pro Woche (oder häufiger)* mit ihren Freunden oder Bekannten.

Tabelle 40 Häufigkeit der Kontakte zu Familienmitgliedern und Freunden/Bekanntem

	täglich oder beinahe täglich	mindestens einmal pro Wo- che	mindestens einmal pro Mo- nat	mindestens einmal pro Jahr	weniger als einmal pro Jahr oder nie
Wie oft treffen Sie sich mit Familienmitgliedern bei Ihnen daheim oder bei denen daheim? (Nur Familienmitglieder ausserhalb des Haushalts)	9.4%	39.6%	26.0%	17.7%	7.3%
Wie oft treffen Sie sich mit Freunden oder Bekannten bei Ihnen daheim oder bei denen daheim?	3.2%	26.6%	45.2%	16.5%	8.5%

Basis für Item 1 (Familienmitglieder): n=217, davon ohne Angabe: 25. Basis für Item 2 (Freunde/Bekanntem): n=217, davon ohne Angabe: 29

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

¹⁷⁶ Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-1.145$, n.s.; n=208. Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 : Wilcoxon-Test: $Z=-0.920$, n.s.; n=208.

¹⁷⁷ Mit mehreren Personen über persönliche Probleme sprechen können 48.5%. Mit einer Person über persönliche Probleme sprechen können 37.2%. Basis: n=217, davon ohne Angabe: 21.

¹⁷⁸ Im Vergleich zur in der Schweizerischen Gesundheitsbefragung (SGB) 2012 untersuchten schweizerischen Gesamtbevölkerung erreichen die Familien mit FamEL tiefere Werte. In der SGB 2012 lag der Anteil an Personen in der schweizerischen Gesamtbevölkerung, die mit einer oder mehreren Personen über persönliche Probleme sprechen können, bei 95.7%.

¹⁷⁹ Unterschied zwischen der Gruppe der Einelternfamilien und Zweielternfamilien: Exakter Test nach Fisher: Chi-Quadrat nach Pearson: $\chi^2=1.839$, n.s.; n=196.

¹⁸⁰ Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 : McNemar-Test: n.s.; n=196.

¹⁸¹ Mehrere Personen jederzeit um Unterstützung anfragen können: 41.5%. Eine Person jederzeit um Unterstützung anfragen können: 30.3%. Basis: n=217, davon ohne Angabe: 29.

¹⁸² Unterschied zwischen der Gruppe der Einelternfamilien und Zweielternfamilien: Chi-Quadrat nach Pearson: $\chi^2=5.896$, $p<0.05$; n=188.

¹⁸³ Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 : McNemar-Test: $\chi^2=1.225$, n.s.; n=188.

¹⁸⁴ Die Prozentangaben von häufigeren Kontakten (hier „täglich oder beinahe täglich“) wird hier im Text im Unterschied zur Tabelle bereits schon mitaddiert.

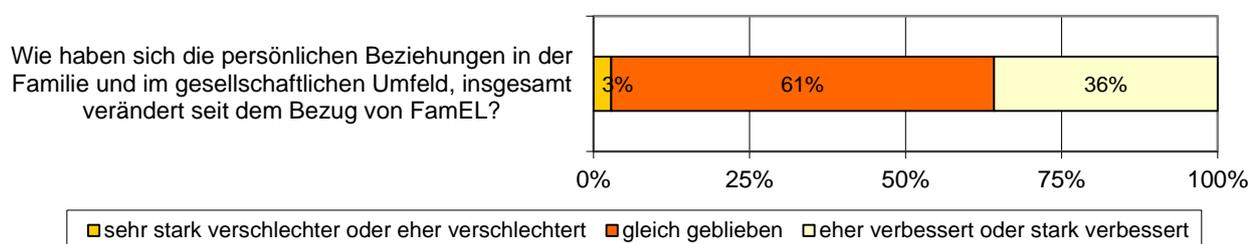
An Anlässen von Vereinen, Klubs oder bei politischen Parteien nehmen 27.2% der Gesuchsteller/innen *mindestens* einmal pro Monat (*oder häufiger*) teil. 60.7% der Gesuchsteller nehmen seltener als ein paar Mal pro Jahr oder gar nie an solchen Anlässen teil.¹⁸⁵

Gesuchsteller/innen aus Einelternfamilien treffen sowohl Familienmitglieder (ausserhalb des Haushaltes) als auch Freunde und Bekannte signifikant häufiger als Gesuchsteller/innen aus Zweielternfamilien.¹⁸⁶ Kein signifikanter Unterschied zwischen der Gruppe der Ein- und der Zweielternfamilien lässt sich bei der Frage nach der Häufigkeit der Teilnahme an Anlässen von Vereinen, Klubs oder politischen Parteien feststellen. Für alle drei erfragten Bereiche (Familienmitglieder, Freunde/Bekannte, Vereine/Klubs/politische Parteien) ist der Unterschied zwischen Erst- und Zweitbefragung nicht signifikant.¹⁸⁷

Veränderung der persönlichen Beziehung seit Bezug von FamEL

Der grössere Teil der Befragten (61%) stellt keine Änderung in den persönlichen Beziehungen seit dem Bezug von FamEL fest (siehe Abbildung 38). Rund ein Drittel der Befragten (36%) äussern sich dahingehend, dass sich ihre persönlichen Beziehungen seit dem Bezug von FamEL eher verbessert oder stark verbessert haben.¹⁸⁸

Abbildung 38 Veränderung der persönlichen Beziehungen



Basis: n=212

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

5.5.6 Freizeitgestaltung

Die Zufriedenheit mit der Anzahl Stunden Freizeit, welche die Gesuchsteller/innen zur Verfügung haben, schätzen diese zum Zeitpunkt der Zweitbefragung auf einer Skala von 1 (gar nicht zufrieden) bis 7 (vollständig zufrieden) im Mittel mit 4.2 Skaleneinheiten ein (n=209). Bei der Einschätzung der Zufriedenheit mit den Freizeitaktivitäten als solches (Qualität) liegt der Mittelwert bei 4.3 Skaleneinheiten (n=207). Sowohl die Antworten bezüglich der Quantität als auch der Qualität unterscheiden sich weder

¹⁸⁵ Im Vergleich zur in der Schweizerischen Gesundheitsbefragung (SGB) 2012 untersuchten schweizerischen Gesamtbevölkerung, erreichen die Familien mit FamEL tiefere Werte. In der SGB 2012 lag der Anteil an Personen in der schweizerischen Gesamtbevölkerung, die mindestens einmal pro Monat (oder häufiger) an Anlässen von Vereinen, Klubs oder bei politischen Parteien teilnehmen, bei 47.3%. Für die SGB 2012 liegen jedoch keine Standardtabellen für die Ergebnisse nach Familientyp vor.

¹⁸⁶ Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien bei „Kontakthäufigkeit mit Familienmitgliedern“: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-2.519$, $p<0.05$; $n=192$. Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien bei „Kontakthäufigkeit mit Freunden/Bekanntem“: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-2.135$, $p<0.05$; $n=188$. Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien bei „Teilnahmehäufigkeit bei Anlässen von Vereinen, Klubs oder politischen Parteien“: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-0.925$, n.s.; $n=206$.

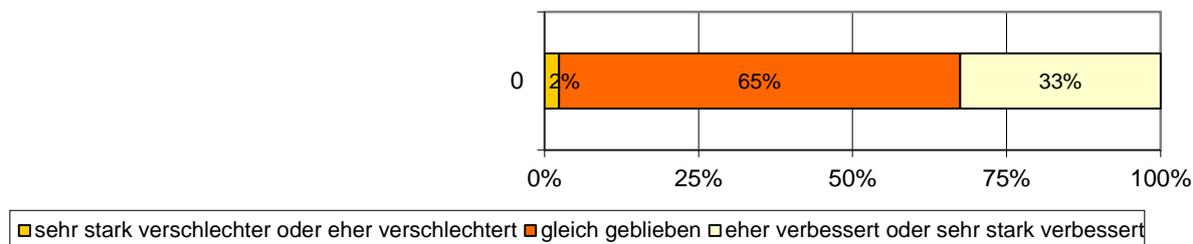
¹⁸⁷ Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 bei „Kontakthäufigkeit mit Familienmitgliedern“: Wilcoxon-Test: $Z=-0.607$, n.s.; $n=192$. Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 bei „Kontakthäufigkeit mit Freunden/Bekanntem“: Wilcoxon-Test: $Z=-1.550$, n.s.; $n=188$. Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 bei „Teilnahmehäufigkeit bei Anlässen von Vereinen, Klubs oder politischen Parteien“: Wilcoxon-Test: $Z=-1.759$, n.s.; $n=206$.

¹⁸⁸ Eher verbessert: 32.5%; stark verbessert: 3.3%.

nach Familienform (Ein-/Zweielternfamilien) noch nach Befragungszeitpunkt (t_1/t_2) statistisch signifikant.¹⁸⁹

So ist es nicht erstaunlich, dass 65% der Befragten bezüglich der Häufigkeit oder dem Inhalt der Freizeitaktivitäten seit Bezug der FamEL keine Veränderung feststellen (siehe Abbildung 39). Dennoch kommen rückblickend 33% zur subjektiven Einschätzung, dass sich seit dem Bezug der FamEL der Inhalt oder die Häufigkeit der Freizeit eher verbessert oder sehr stark verbessert haben.¹⁹⁰

Abbildung 39 Veränderung der Häufigkeiten und des Inhalts von Freizeitaktivitäten



Basis: n=207

Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitbefragung

5.5.7 Autonomie und Einfluss auf das Gemeindeleben

Während es im vorausgegangenen Abschnitt zu den sozialen Kontakten und Unterstützung vor allem um die persönlichen Beziehungen ging, wird in diesem Abschnitt nun der Fokus etwas anders gelegt. Es soll die Frage beantwortet werden, wie sich die Gesuchsteller/innen von Menschen behandelt fühlen, wie weit sie nach eigenen Angaben selbstbestimmt leben und wie stark sie sich in ihrer näheren sozialen Umgebung einbringen können. Autonomie und die Mitbestimmungsmöglichkeiten im Gemeindeleben werden von Vertretern und Vertreterinnen des Konzepts der Verwirklichungschancen als eine wichtige zu untersuchende Dimension in der Armutsforschung propagiert (vgl. Ibrahim/Alkire 2007, siehe Abschnitt 2.2.2).

Respekt und unfaire Behandlung

Auf einer Skala von 1 (gar nicht) bis 7 (sehr stark) liegt die Einschätzung, ob sich die Gesuchsteller/innen von anderen Menschen mit Respekt behandelt fühlen, durchschnittlich bei 5.1. Auf derselben Skala liegt der Mittelwert für die Einschätzung der Gesuchsteller/innen, wie weit sie sich von anderen Menschen unfair behandelt fühlen, bei 2.8.

Für beide Einschätzungen zeigen sich weder im Vergleich zwischen den Familienformen (Ein-/Zweielternfamilien) noch im Vergleich zwischen den Befragungszeitpunkten (t_1/t_2) statistisch signifikante Unterschiede.¹⁹¹

¹⁸⁹ Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien bei der Frage nach der Zufriedenheit mit der Freizeitquantität: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-1.325$, n.s.; $n=209$. Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 bei der Frage nach der Zufriedenheit mit der Freizeitquantität: Wilcoxon-Test: $Z=-0.926$, n.s.; $n=209$. Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien bei der Frage nach der Zufriedenheit mit der Freizeitquantität: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-1.595$, n.s.; $n=207$. Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 bei der Frage nach der Zufriedenheit mit der Freizeitquantität: Wilcoxon-Test: $Z=-0.203$, n.s.; $n=207$.

¹⁹⁰ Wobei 31.6% auf „eher verbessert“ und lediglich 0.9% (2) auf „sehr stark verbessert“ fallen.

¹⁹¹ Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien bei der Einschätzung „Behandlung mit Respekt“: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-0.306$, n.s.; $n=204$. Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 bei der Einschätzung „Behandlung mit Respekt“: Wilcoxon-Test: $Z=-0.859$, n.s.; $n=204$. Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien bei der Einschätzung „Unfaire Behandlung“: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-0.392$, n.s.; $n=202$. Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 bei der Einschätzung „Unfaire Behandlung“: Wilcoxon-Test: $Z=-0.215$, n.s.; $n=202$.

Kontrolle über alltägliche Aktivitäten und Einflussmöglichkeiten auf das Gemeindeleben

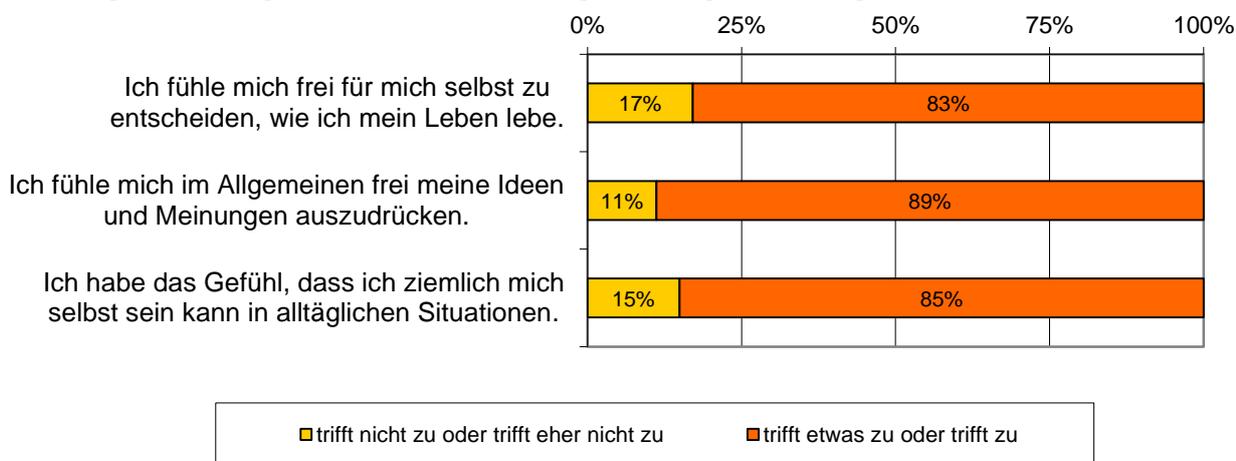
Die Gesuchsteller/innen wurden gefragt, wie weit sie das Gefühl haben, die Kontrolle über persönliche Entscheidungen zu haben, die ihre alltäglichen Aktivitäten betreffen. 70.8% der Gesuchsteller/innen haben das Gefühl, dass sie die Kontrolle über alle oder die meisten Entscheidungen haben.¹⁹² Knapp ein Viertel der Befragten (22.8%) ist der Meinung, dass sie die Kontrolle über einige Entscheidungen haben. Die restlichen 6.4% der Gesuchsteller/innen äussern sich dahingehend, dass sie das Gefühl haben, nur sehr wenige Entscheidungen bei alltäglichen Aktivitäten kontrollieren zu können. Es zeigen sich weder im Vergleich zwischen den Familienformen (Ein-/Zweielternfamilien) noch im Vergleich zwischen den Befragungszeitpunkten (t_1/t_2) statistisch signifikante Unterschiede.¹⁹³

Bezüglich der Einflussmöglichkeit auf das Gemeindeleben in der Umgebung wurden die Gesuchsteller/innen gefragt: „Haben Sie das Gefühl, dass Menschen wie Sie im Allgemeinen Dinge in Ihrem Quartier ändern können, falls Sie das möchten?“ Ein Anteil von 14.6% antwortet, dass ihnen das sehr oder ziemlich einfach fällt. 44.3% finden, dass ihnen das mit kleinen Schwierigkeiten möglich sei.¹⁹⁴ Von einer, nur mit sehr grossen Schwierigkeiten verknüpften Einflussmöglichkeit gehen 14.1% aus. 27.0% der Befragten haben das Gefühl, dass sie keinerlei Einflussmöglichkeiten auf Dinge im Quartier haben. Weder im Vergleich zwischen den Familienformen (Ein-/Zweielternfamilien) noch im Vergleich zwischen den Befragungszeitpunkten (t_1/t_2) zeigen sich statistisch signifikante Unterschiede.¹⁹⁵

Echtheit, Meinungsäusserung und Selbstbestimmung

Ein sehr hoher Anteil der Gesuchsteller/innen hat das Gefühl, selbstbestimmt leben zu können (83%), im Allgemeinen die eigene Meinung äussern zu können (89%) und „sich selbst sein“ zu können in alltäglichen Situationen (85%) (siehe Abbildung 40).

Abbildung 40 Aussagen zu Selbstbestimmung, Meinungsäusserung und Echtheit



Basis Item 1: n=217, davon ohne Angabe: 18; Item 2: n=217, davon ohne Angabe: 20; n=217, davon ohne Angabe: 23.
Quelle: BEFRAGUNG BEZÜGER/INNEN, Gruppe Zweitebefragung

Gesuchsteller/innen aus Einelfamilien schätzen ihre Möglichkeiten in den drei Bereichen Selbstbestimmung, Meinungsäusserung und Echtheit statistisch signifikant höher ein als die Gesuchsteller/innen

¹⁹² Basis: n=217, davon 15 ohne Antwort.

¹⁹³ Unterschied zwischen Einelfamilien und Zweielternfamilien: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-1.951$, n.s.; n=202. Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 : Wilcoxon-Test: $Z=-1.018$, n.s.; n=202.

¹⁹⁴ Basis: n=217, davon 32 ohne Antwort.

¹⁹⁵ Unterschied zwischen Einelfamilien und Zweielternfamilien: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-1.122$, n.s.; n=185. Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 : Wilcoxon-Test: $Z=-0.229$, n.s.; n=202.

aus Zweielternfamilien.¹⁹⁶ Zwischen den Befragungszeitpunkten t_1 und t_2 gibt es hingegen bei allen drei Items keinen signifikanten Unterschied.¹⁹⁷

5.5.8 Zusammenfassung

In einzelnen Bereichen, in denen Bezüger/innen direkt nach Veränderungen seit dem Erhalt von FamEL gefragt werden, lassen sich Verbesserungen feststellen. Solche als positiv wahrgenommenen Veränderungen zeigen sich bei den persönlichen Beziehungen und der Freizeitgestaltung. Auch in jenen Fällen (bei 12.8% der Familien), in denen sich die Wohnsituation seit Beginn des FamEL-Bezugs verändert hat, wird diese Veränderung überwiegend positiv bewertet. Die Einschätzungen von Veränderungen decken sich jedoch nur bedingt mit den Ergebnissen, wenn Aussagen der Bezüger/innen zu den verschiedenen Lebensbereichen zu Beginn des FamEL-Bezugs mit den Angaben sechs Monate später verglichen werden. Es sind hier kaum statistisch signifikante Veränderungen nachweisbar. Es ist jedoch hervorzuheben, dass die Beziehenden gemäss Selbsteinschätzung sechs Monate nach Beginn des FamEL-Bezugs statistisch signifikant weniger häufig deprimiert, verzweifelt oder ängstlich im Vergleich zum Zeitpunkt bei Beginn des FamEL-Bezugs sind. Gleichzeitig sind aber auch Verschlechterungen auszumachen. So ist die Zufriedenheit mit der Wohnsituation bei der Zweitbefragung in einigen Bereichen signifikant tiefer als bei der Erstbefragung.

Die Erwerbssituation der Familien mit FamEL-Bezug ist durch wenige Veränderungen geprägt. Es zeigt sich, dass bei den Zweielternfamilien in 64.2% der Fälle nur der/die Gesuchsteller/in erwerbstätig ist. In 20.6% sind sowohl der/die Gesuchsteller/in als auch der/die Partner/in erwerbstätig. Unterschiede zeigen sich zwischen den Arbeitspensen der Ein- und Zweielternfamilien. Während bei den Zweielternfamilien 81.3% der Gesuchsteller/innen im Umfang von 81 bis 100 Stellenprozent in der Haupttätigkeit erwerbstätig sind, sind es bei den Einelternfamilien lediglich 6.3%. Grund, dass jemand nicht Vollzeit arbeitet, ist meist die Betreuung von Kindern. Dieser Grund ist auch bei der Frage, weshalb ein/e nicht-erwerbstätige/r Partner/in keine Arbeit in den letzten vier Wochen gesucht hat, dominierend.

Rund ein Drittel (35.5%) der Familien wünscht sich eine Änderung in der Betreuungssituation. Den grössten Bedarf diesbezüglich ergibt sich bei der Betreuung in Institutionen (29% der Antwortenden mit einem Änderungswunsch). Ebenfalls häufig gewünscht wird (zwischen 24% und 28% dieser Gruppe) mehr Betreuung bei Personen mit Bezahlung (z. B. Tagesmutter), mehr externe Betreuung während dem Tag/über Mittag sowie mehr externe Betreuung an Randzeiten (früher Morgen/später Abend). Ein Teil der Familien wünscht sich aber auch, die Kinder weniger in solchen Angeboten oder an Randzeiten/Wochenenden betreuen zu lassen. Als Grund, weshalb die jeweils gewünschte Betreuungsform nicht bereits eingelöst ist, wird am häufigsten (66.2% der Antwortenden mit einem Änderungswunsch) betont, dass die Angebote zwar vorhanden, sie aber zu teuer seien.

¹⁹⁶ Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien bei Item 1: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-3.284$, $p<0.05$; $n=199$. Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien bei Item 2: Mann-Whitney-U-Test: $Z=-2.127$, $p<0.05$; $n=197$. Unterschied zwischen Einelternfamilien und Zweielternfamilien bei Item 3: Mann-Whitney-U-Test: $Z=2.285$, $p<0.05$; $n=194$.

¹⁹⁷ Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 bei Item 1: Wilcoxon-Test: $Z=-0.994$, n.s.; $n=199$. Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 bei Item 2: Wilcoxon-Test: $Z=-0.682$, n.s.; $n=197$. Unterschied zwischen Befragungszeitpunkt t_1 und t_2 bei Item 3: Wilcoxon-Test: $Z=-0.326$, n.s.; $n=194$.

5.6 FamEL und Sozialhilfe – Übergänge und Entlastung

In diesem Abschnitt stehen die Beziehungen zwischen den FamEL und dem System der Sozialhilfe im Zentrum. Es sind hierbei insbesondere zwei Fragen zu beantworten, nämlich ob nach Ablösung von der Sozialhilfe Übergänge in die FamEL stattfinden und ob damit auch eine finanzielle Entlastung der Sozialhilfe einhergeht. Die Beantwortung erfolgt in den Abschnitten 5.6.2 und 5.6.3. Vorgängig sind einige methodische Vorbemerkungen zu den verwendeten Konzepten angezeigt.

5.6.1 Methodische Anmerkungen

Die Analyse der Übergänge zwischen FamEL und Sozialhilfe basiert auf einem Abgleich zwischen den Dossiers zu den Bezügerinnen und Bezüger von FamEL (FAMEL-DOSSIERS) sowie den Sozialhilfedossiers beim Amt für soziale Sicherheit des Kantons Solothurn (SOZIALHILFEDOSSIERS). Die Vorgehensweise in Bezug auf die Analyse der Sozialhilfedossiers ist in Abschnitt 4.3.3 beschrieben.

Im Folgenden sind ergänzend jene Konzepte zu erläutern, die für die Analyse von zentraler Bedeutung sind.

Parallelbezug

Ein Parallelbezug liegt vor, wenn eine Person FamEL bezieht und gleichzeitig von der Sozialhilfe unterstützt wird. Der parallele Bezug ist dabei nicht auf eine Bevorschussung der FamEL zurückzuführen. Bereits in der Botschaft des Regierungsrates zu den EL für Familien ist vermerkt, dass sich eine zusätzliche Sozialhilfeleistung trotz FamEL nicht in jedem Fall ausschliessen lässt und unterschiedlich begründet sein kann. Denn reichen die Ergänzungsleistungen nicht aus, um das sozialhilferechtliche Existenzminimum zu decken, so muss die Sozialhilfe gemäss § 9 des Sozialgesetzes (SG, 831.1) die Grundsicherung gewährleisten (vgl. Regierungsrat Kanton Solothurn 2008: 20). Die Gründe für einen Parallelbezug können vielfältig sein. Im Rahmen der Dossierprüfung werden mögliche Gründe erfasst.¹⁹⁸

Bevorschussung der FamEL

Eine Bevorschussung der FamEL liegt vor, wenn vor Bezug von FamEL die Sozialhilfe finanzielle Hilfe leistet. Die Sozialhilfe überbrückt damit die Frist zwischen Anmeldung bei der FamEL und der Entscheidung über die Anspruchsberechtigung. Die Bevorschussungen werden der Sozialhilfe – bei einem positiven Entscheid über den Bezug von FamEL – zurückerstattet.¹⁹⁹

Ablösung von der Sozialhilfe

Die Ablösung von der Sozialhilfe ist eine der Zielsetzungen, welche mit dem System der FamEL angestrebt wird. Dabei sind zwei Teilziele massgebend, nämlich – einerseits – den Eintritt von Familien in die Sozialhilfe zu vermeiden und – andererseits – den Übertritt von der Sozialhilfe in das System der FamEL zu erreichen. Mit dem Begriff der Ablösung wird letzteres erfasst.

Die Ablösung von der Sozialhilfe kann mit der vorliegenden Datenbasis nur technisch konzeptualisiert werden. Ob eine Ablösung von der Sozialhilfe tatsächlich kausal auf die FamEL zurückgeführt werden kann, lässt sich nicht ermitteln. Eine Ablösung von der Sozialhilfe ist daher nicht zwingend eine Folge der Ausrichtung von FamEL. Folgende technische Definition wird umgesetzt:

¹⁹⁸ Die Erfassung der Gründe konzentriert sich auf jene Fälle, die 2010 oder 2011 erstmals FamEL beziehen. Der mit wenigen Stichworten erfasste Grund ist anschliessend zu Hauptgründen zusammengefasst.

¹⁹⁹ Falls im Vorjahr geleistete Bevorschussungen rückerstattet werden, können in einem Sozialhilfedossier auch negative Werte bei der Summe der ausbezahlten Sozialhilfe in einem Jahr resultieren

Ablösung von Sozialhilfe = alle neuen Fälle eines Jahres mit erstmaligem Bezug von FamEL, bei denen eine erwachsene Person im Vorjahr²⁰⁰ Sozialhilfe bezogen hat und die keinen Parallelbezug aufweisen. Der Bezug von Sozialhilfe im Vorjahr stellt nicht nur eine Bevorschussung der FamEL dar.

Mit anderen Worten, eine Ablösung von der Sozialhilfe liegt vor, wenn nicht parallel zum FamEL-Bezug auch Sozialhilfe bezogen wird, hingegen im Vorjahr wirtschaftliche Sozialhilfe ausbezahlt worden ist.

Diese Definition bedarf einiger zusätzlicher Erläuterungen, da sie in verschiedener Hinsicht offen ist. Die Dauer des Bezugs von FamEL umfasst mindestens einen Monat, kann aber ansonsten variieren und allenfalls bereits wieder beendet sein.²⁰¹

Die Definition operiert mit Grenzen der Kalenderjahre. Das heisst, dass nur der Bezug von Sozialhilfe im Vorjahr entscheidend ist und nicht ein Bezug von Sozialhilfe unmittelbar vor dem erstmaligen Bezug von FamEL. Dies erleichtert die Berücksichtigung von Bevorschussungen, bedeutet jedoch auch, dass der letzte Bezug von Sozialhilfe auch mehr als ein Jahr vor dem ersten Bezug von FamEL liegen kann.

Parallelbezug, mit Teilablösung

Auch wenn keine vollständige Ablösung von der Sozialhilfe stattfindet, kann die Sozialhilfe doch erheblich entlastet werden. Das ist in jenen Situationen möglich, in denen im Vorjahr ein Sozialhilfebezug stattfand und im laufenden Jahr ein Parallelbezug von Sozialhilfe und FamEL vorliegt. Da der Parallelbezug unterschiedlich und mit besonderen Leistungen der Sozialhilfe begründet sein kann, können sich die Auszahlungen der Sozialhilfe gegenüber dem Vorjahr erheblich verringern und diese somit entlasten. Von einer Teilablösung, die aufgrund des Parallelbezugs keine vollständige ist, ist dann zu sprechen, wenn die fallbezogenen Totalausgaben der Sozialhilfe im laufenden Bezugsjahr mindestens 50% tiefer sind als die entsprechenden Aufwendungen im Vorjahr.

Die Grenze von 50% Entlastung wird durch uns per Definition gesetzt. Falls der Anteil tiefer ist, gehen wir von einem Parallelbezug mit keiner bzw. geringer Entlastung aus.

Finanzielle Entlastung

Wie weit die Sozialhilfe entlastet wird, ist keine einfach zu beantwortende Frage. Es ist nämlich festzustellen, dass neben dem intendierten und erwarteten Übergang vom System der Sozialhilfe ins System der FamEL auch weitere Konstellationen zu berücksichtigen sind. So kann die Sozialhilfe etwa parallel zum FamEL-Bezug finanzielle Leistungen ausrichten oder diese auch bevorschussen.

Ein grosser Entlastungseffekt entsteht zudem möglicherweise durch die Vermeidung des Eintritts in die Sozialhilfe, indem Familien mit dem Anspruch auf FamEL gar nicht auf die Sozialhilfe angewiesen sind bzw. diese nicht beantragen. Gerade dieser Entlastungseffekt lässt sich nicht beziffern und bleibt hier unberücksichtigt.²⁰²

Aber auch die Entlastung der Sozialhilfe, die aus Übergängen in den Bezug von FamEL resultiert, lässt sich nur mit bestimmten Annahmen beziffern bzw. schätzen. Wir gehen von folgenden Prinzipien aus:

- **Übergänge in den Bezug von FamEL:** Wir berücksichtigen nur Fälle, die tatsächlich Sozialhilfe erhalten haben. Die Vermeidung der Sozialhilfeabhängigkeit von Familien aufgrund der FamEL wird nicht berücksichtigt (vgl. Regierungsrat Kanton Solothurn 2008: 5).
- **(Teil-)Ablösungen von der Sozialhilfe:** Zur Berechnung des Entlastungseffekts werden alle Fälle berücksichtigt, bei denen Ablösungen von der Sozialhilfe oder mindestens eine Teilablösung (bei Parallelbezug) stattfinden (siehe oben, in diesem Abschnitt 5.6.1).

²⁰⁰ Vorjahr meint das Kalenderjahr vor dem Jahr, in dem neu FamEL bezogen werden.

²⁰¹ Es ist sogar möglich und gemäss Definition nicht ausgeschlossen, dass im Folgejahr bzw. nach Ende des Bezugs von FamEL (wieder) Sozialhilfe bezogen wird.

²⁰² Dies deckt sich mit der Berechnung der Entlastung der Sozialhilfe, welche im Rahmen der Botschaft zu den FamEL vor der parlamentarischen Entscheidung 2008 erstellt wurde (vgl. Regierungsrat Kanton Solothurn 2008: 26).

- **Entlastung in einem Jahr:** Die Berechnung der Entlastung berücksichtigt nur ein Bezugsjahr. Falls die FamEL mehr als ein Jahr bezogen werden und daher ein Entlastungseffekt über mehrere Jahre resultieren kann, wird doch nur ein einzelnes Kalenderjahr zur Bemessung der Entlastung zugrunde gelegt.
- **Effektive Zahlungen:** Die Berechnung der Entlastung basiert auf den tatsächlichen Beträgen, welche die Sozialhilfe im jeweiligen Jahr ausrichtet bzw. ausgerichtet hat. Massgeblich ist die Summe der Sozialhilfefzahlungen bei einem bestimmten Fall.
- **Vergleich der jährlichen Sozialhilfeausgaben:** Bei allen berücksichtigten Dossiers (Ablösungen bzw. Teilablösungen von der Sozialhilfe) werden die Sozialhilfeausgaben des Vorjahrs mit den Ausgaben jenes Jahres, in dem erstmals FamEL bezogen werden, verglichen. Ein Rückgang der Sozialhilfeausgaben gegenüber dem Vorjahr stellt eine Entlastung der Sozialhilfe dar.

Zusammenfassend: Die Berechnung der Entlastung der Sozialhilfe wird für jedes Bezugsjahr berechnet, indem bei den jeweils neuen Fällen mit FamEL-Bezug, welche Ablösungen bzw. Teilablösungen von der Sozialhilfe darstellen, die Summe der Sozialhilfeausgaben des Vorjahres mit den Sozialhilfeausgaben des ersten Bezugsjahres von FamEL verglichen wird.

5.6.2 Wege aus der Sozialhilfe

Die Analyse der kantonalen Sozialhilfedossiers zeigt, dass es Überschneidungen und Übergänge von Bezügen von FamEL und von Sozialhilfeleistungen gibt. Unter Berücksichtigung von Sozialhilfebezügen, die im gleichen oder vorausgegangenen Kalenderjahr des Erstbezugs von FamEL stattfinden, ergeben sich folgende Anteile:

Von allen neuen Fällen für FamEL des Jahres 2010 weisen 71 Fälle bzw. 33.9% der 209 Fälle Bezüge von Sozialhilfe in den Jahren 2009 oder (bzw. und) 2010 auf. Ein Jahr später, bei den neuen Fällen 2011, beträgt dieser Anteil noch 24.7% bzw. 73 von 295 Fällen. Von den 293 neuen Fällen der FamEL im Jahr 2012 sind 16.4% bzw. 47 von 293 Fällen in der Sozialhilfe erfasst, da sie eine Unterstützung 2011 und/oder 2012 ausbezahlt erhalten haben.

Der Anteil der Fälle mit Bezug von FamEL, die im gleichen oder vorausgegangenen Jahr Sozialhilfefzahlungen erhielten, nimmt zwischen 2010 und 2012 ab. Diese Tendenz lässt sich vor allem mit der Einführung eines neuen Sicherungssystems erklären. Insbesondere im ersten Jahr der FamEL ist eine grosse Zahl an Übergängen in die FamEL erwartbar, da vor 2010 die Sozialhilfe für Familien in schwierigen finanziellen Verhältnissen das zentrale Sicherungssystem bildete. Mit Start der FamEL können Familien nun aber direkt ihren Anspruch auf FamEL geltend machen und ein vorgängiger Bezug von Sozialhilfe entfällt folglich. Daher führt - so die Erwartung - in den Jahren 2011 und 2012 der Weg häufiger ohne Umweg über die Sozialhilfe direkt in das System der FamEL.²⁰³

Im Folgenden sind die Übergänge noch genauer zu prüfen und Ablösungen sowie Parallelbezüge zu unterscheiden.

Bezug von Sozialhilfe im Vorjahr

Bei insgesamt 25.4% der Fälle (53 von 209 Fällen) mit Erstbezug 2010 fand ein Bezug von Sozialhilfe im Vorjahr statt. Bei den Dossiers mit Erstbezug 2011 ist ein Bezug von Sozialhilfe im Vorjahr bei 25.6% (60 von 234 Fällen) zutreffend, bei Fällen mit Erstbezug 2012 ist es ein Anteil von 11.3% (33 von 293 Fällen).

²⁰³ Ein vorgängiger Sozialhilfebezug bleibt aber in jenen Situationen erwartbar, in denen während des Sozialhilfebezugs die Lebenssituation einer Familie so ändert (insbesondere mit Geburt eines Kindes, Veränderung der Erwerbssituation), dass in der Folge neu die Anspruchskriterien für die FamEL erfüllt werden.

Ein Bezug von Sozialhilfe im Vorjahr ist vor allem bei Einelternfamilien charakteristisch, wie Tabelle 41 zeigt. Bei Einelternfamilien mit einem Kind und einem FamEL-Bezug im Jahr 2010 sind es 60.7% der Fälle, die im Vorjahr Sozialhilfe bezogen haben. Dieser Anteil geht in den Folgejahren auf weniger als einen Drittel zurück. Von den Einelternfamilien mit einem Erstbezug von FamEL 2010 hat ein Anteil von 52.9% im Vorjahr Sozialhilfe bezogen. Für die neuen Fälle mit FamEL-Bezug im Jahr 2012 beträgt der Anteil 30.3%.

Im Vergleich zu Einelternfamilien ist bei Zweielternfamilien der Anteil jener, die im Vorjahr Sozialhilfe bezogen haben, wesentlich tiefer. Für Zweielternfamilien, die 2010 erstmals FamEL beziehen, liegt der entsprechende Anteil bei 16.5%. Bei Zweielternfamilien mit einem Erstbezug von FamEL im Jahr 2012 reduziert sich die Zahl Familien, die im Vorjahr Sozialhilfe bezogen haben, auf einen Anteil von 5.7%.

Tabelle 41 Neue Fälle in FamEL mit Bezug von Sozialhilfe im Vorjahr, 2010, 2011 und 2012

	neue Fälle 2010 (N=209)		neue Fälle 2011 (N=295)		neue Fälle 2012 (N=293)	
	Bezug Sozialhilfe 2009		Bezug Sozialhilfe 2010		Bezug Sozialhilfe 2011	
	absolut	Anteil an allen Fällen der Familienform	absolut	Anteil an allen Fällen der Familienform	absolut	Anteil an allen Fällen der Familienform
Einelternfamilie: 1 Kind	17	60.7%	14	30.8%	12	32.5%
Einelternfamilie: 2 und mehr Kinder	10	43.5%	3	29.6%	8	25.9%
Total Einelternfamilie mit Kind(ern)	27	52.9%	17	30.5%	20	30.3%
Zweielternfamilie: 1 Kind	6	14.6%	20	25.3%	4	5.7%
Zweielternfamilie: 2 Kinder	8	14.0%	9	9.7%	3	3.3%
Zweielternfamilie: 3 und mehr Kinder	12	20.0%	14	20.9%	6	9.0%
Total Zweielternfamilien mit Kind(ern)	26	16.5%	43	18.0%	13	5.7%
Total	53	25.4%	60	20.3%	33	11.3%

Quelle: SOZIALHILFEDOSSIER

Parallelbezug

Auch ein Bezug von Sozialhilfe im gleichen Jahr, in dem auch FamEL erstmals ausbezahlt werden, kommt bei Einelternfamilien - relativ gesehen - häufiger vor. Von den Einelternfamilien, die 2012 erstmals FamEL erhalten, beziehen 17 Familien bzw. 25.8% im gleichen Jahr Sozialhilfe. Bei Fällen mit Zweielternkonstellationen trifft dies nur auf 33 Fälle bzw. 8.4% zu.²⁰⁴

Ein solcher Bezug von Leistungen aus den beiden Sicherungssystemen im gleichen Kalenderjahr kann unterschiedliche Gründe haben und muss nicht zwingend einen Parallelbezug darstellen. So können auch seitens der Sozialhilfe Leistungen der FamEL bevorschusst werden.²⁰⁵

Wie bereits erwähnt sprechen wir dann von einem Parallelbezug, wenn sich die Bezüge überschneiden und keine Bevorschussung des FamEL-Bezugs durch die Sozialhilfe vorliegt. Das Phänomen des Parallelbezugs ist relativ selten. Von allen Fällen mit Erstbezug im Jahr 2010 trifft dies auf 6.2% bzw. 13 Fälle zu, für die neuen Bezüger/innen im Jahr 2011 sind es 3.1% bzw. 9 Fälle; bei neuen Fällen im System der FamEL im Jahr 2012 trifft dies auf 3.4% bzw. 10 Fälle zu.

²⁰⁴ Von den Einelternfamilien mit Erstbezug von FamEL im Jahr 2011 beziehen 18 Fälle im gleichen Jahr Sozialhilfe, bei Zweielternfamilien trifft dies auf 47 Fälle zu. Im Jahr davor, 2010, sind es 32 Fälle von Einelternfamilien und 33 Fälle von Zweielternfamilien.

²⁰⁵ In diesen Konstellationen ist ein Bezug im gleichen Jahr – zumindest wenn ein Bezug von FamEL während des Kalenderjahres einsetzt – systematisch gegeben. Aber auch wenn eine unmittelbare Ablösung von der Sozialhilfe durch die FamEL erfolgt, kann ein Bezug im gleichen Kalenderjahr möglich sein, sofern die Ablösung nicht auf einen Jahreswechsel erfolgt.

Von den 32 Parallelbezügen, die sich in allen untersuchten Sozialhilfedossiers 2010 bis 2012 zeigen, sind mehrheitlich Einelternfamilien betroffen, nämlich 20 Fälle. Bei Zweielternfamilien sind es insgesamt 12 Fälle. Für die 22 Fälle von Parallelbezug, die sich in den Kalenderjahren 2010 und 2011 zeigen, lassen sich die Gründe für den Parallelbezug ermitteln. Die häufigste Konstellation ist jene, dass die Fremdbetreuungskosten zu hoch sind bzw. durch die FamEL nicht ausreichend gedeckt sind. Es sind hierbei insgesamt 8 Fälle, wovon deren 7 auf Einelternfamilien entfallen. An zweiter Stelle folgen Kinderschutzmassnahmen, die in 6 Fällen von der Sozialhilfe finanziert werden.²⁰⁶ In fünf Fällen finanziert die Sozialhilfe mit, da aufgrund von wechselnden Einkommenssituationen das Einkommen nicht ausreicht. Andere Teilunterstützungen bzw. die Finanzierung von einzelnen Ausgaben (z.B. Aufgabenhilfe) kommen bei 3 Fällen vor. Das Phänomen von Parallelbezügen ist damit insgesamt eher selten anzutreffen, und dessen Zustandekommen ist im Einzelfall nachvollziehbar begründet.

Ablösungen von der Sozialhilfe

Es gibt nicht nur den – bei der Einführung von FamEL intendierten – Fall, dass der Bezug von finanziellen Transferleistungen von der Sozialhilfe an die FamEL übergeht. Vielmehr finden auch Parallelbezüge statt, die entsprechend keine vollständige Ablösung von der Sozialhilfe darstellen. Gemäss den Ausführungen in Abschnitt 5.6.1 werden neben der Ablösung von der Sozialhilfe weitere Konstellationen danach unterschieden, wie weit mit einem Parallelbezug eine finanzielle Entlastung der Sozialhilfe einhergeht. Betragen die Ausgaben für die Sozialhilfe gegenüber dem Vorjahr trotz Parallelbezug weniger als 50%, ist von einer Teilablösung zu sprechen; in den übrigen Fällen ist der Parallelbezug nur mit einer geringen bzw. keiner Entlastung verknüpft.

Werden alle jene Fälle einbezogen, die im Vorjahr Sozialhilfe erhalten haben, resultiert bei den Fällen des Jahres 2010 folgende Verteilung: Von den insgesamt 53 Fällen findet bei 79.2% eine Ablösung von der Sozialhilfe statt. Für die neuen Fälle, die 2011 FamEL beziehen, liegt der Anteil mit 86.7% (52 von 60 Fällen) höher. Von den 33 Fällen, die 2012 erstmals FamEL erhalten und im Vorjahr einen Sozialhilfebezug aufweisen, werden 24 Fälle bzw. ein Anteil von 72.7% abgelöst.

Eher selten findet eine Teilablösung statt bzw. betragen die Ausgaben für die Sozialhilfe gegenüber dem Vorjahr trotz Parallelbezug weniger als 50%. Dies trifft 2010 auf 6 Familien, 2011 auf 2 Fälle und 2012 auf 6 Fälle zu. Konstellationen, in denen ein Parallelbezug keine oder nur eine geringe Entlastung der Sozialhilfe gegenüber dem Vorjahr bringt, sind in etwa gleich häufig. Im Jahr 2010 sind es 5, 2011 6 und 2012 4 Fälle.²⁰⁷

Diese Häufigkeiten von Optionen, wie sich der Übergang von der Sozialhilfe in die FamEL gestaltet, lassen sich auf den gesamten Kreis der Bezüger/innen von FamEL beziehen (siehe Tabelle 42).

Bei den 209 Fällen, die 2010 erstmals FamEL beziehen, erfolgt eine Ablösung von der Sozialhilfe bei einem Anteil von 20.1% (42 Fälle). Der Anteil an Ablösungen von der Sozialhilfe liegt bei jenen 295 Fällen mit erstmaligem Bezug von FamEL 2011 bei 17.6% (52 Fälle). Der Anteil reduziert sich auf 8.2% bzw. 24 Fälle bei jener Gruppe von Fällen, die 2012 erstmals FamEL erhalten.

²⁰⁶ Je zur Hälfte kommt dieser Grund für einen Parallelbezug bei Ein- und Zweielternfamilien vor.

²⁰⁷ Bei diesen Zahlen zu Parallelbezügen sind nur Fälle berücksichtigt, die im Vorjahr Sozialhilfe bezogen haben. Damit sind geringe Abweichungen zum Total an Parallelbezügen (siehe oben, gleicher Abschnitt) festzustellen. Denn es gibt wenige Fälle, in denen ein Parallelbezug von Sozialhilfe und FamEL vorliegt, ohne dass im Vorjahr Sozialhilfe bezogen wurde. Dies trifft 2010 auf 2 Fälle, 2011 sowie 2012 je auf einen Fall zu.

Tabelle 42 Verteilung der Übergänge aus der Sozialhilfe bei Fällen mit Bezug von Sozialhilfe im Vorjahr, 2010, 2011 und 2012

	neue Fälle 2010 (N=209)		neue Fälle 2011 (N=295)		neue Fälle 2012 (N=293)	
	Bezug Sozialhilfe 2009		Bezug Sozialhilfe 2010		Bezug Sozialhilfe 2011	
	absolut	Anteil an allen Fällen	absolut	Anteil an allen Fällen	absolut	Anteil an allen Fällen
Ablösung von der Sozialhilfe	42	20.1%	52	17.6%	24	8.2%
Parallelbezug, aber Teilablösung	6	2.9%	2	0.7%	6	2.0%
Parallelbezug, aber keine / geringe Entlastung	5	2.4%	6	2.0%	4	1.4%

Quelle: SOZIALHILFEDOSSIER

5.6.3 Finanzielle Entlastung der Sozialhilfe

Für die Berechnung der finanziellen Entlastung der Sozialhilfe werden – gemäss den methodischen Hinweisen, siehe oben Abschnitt 5.6.1 – die Sozialhilfeausgaben jener Fälle berücksichtigt, bei denen eine Ablösung oder Teilablösung von der Sozialhilfe festzustellen ist. Bei den neuen Fällen 2010 trifft dies auf 48 Fälle, im Jahr 2011 auf 54 Fälle und 2012 auf 30 Fälle zu (siehe oben, Tabelle 42).

Die 48 Fälle, deren Sozialhilfebezug von 2009 im Folgejahr abgelöst oder teilabgelöst wird, haben im Jahr 2009 insgesamt rund 720'700 Franken an wirtschaftlicher Sozialhilfe erhalten. Im Jahr 2010, in dem der Bezug der FamEL beginnt, beträgt diese Summe noch knapp 166'900 Franken, womit eine Einsparung von knapp 553'900 Franken (pro Fall 13'200 Franken) innerhalb eines Jahres resultiert (siehe Tabelle 43).

Tabelle 43 Finanzielle Entlastung der Sozialhilfe, 2010, 2011 und 2012

	neue Fälle 2010		neue Fälle 2011		neue Fälle 2012	
	absolut	Basisjahr	absolut	Basisjahr	absolut	Basisjahr
Anzahl Fälle (Ablösungen / Teilablösungen)	42	2010	54	2011	30	2012
Jahressumme Sozialhilfeleistungen Vorjahr	Fr. 720'714	2009	Fr. 787'262	2010	Fr. 497'872	2011
Mittelwert Sozialhilfeleistungen pro Fall Vorjahr	Fr. 15'015	2009	Fr. 14'579	2010	Fr. 16'596	2011
Jahressumme Sozialhilfeleistungen Bezugsjahr FamEL	Fr. 166'854	2010	Fr. 392'957	2011	Fr. 207'888	2012
Mittelwert Sozialhilfeleistungen pro Fall Bezugsjahr FamEL	Fr. 3'476	2010	Fr. 7'277	2011	Fr. 6'930	2012
Differenz Jahressummen - Entlastung Sozialhilfe gegenüber Vorjahr	Fr. 553'860	2010	Fr. 394'305	2011	Fr. 289'984	2012
Durchschnittliche Entlastung Sozialhilfe gegenüber Vorjahr pro Fall (Ablösungen / Teilablösungen)	Fr. 13'187	2010	Fr. 7'302	2011	Fr. 9'666	2012

Quelle: SOZIALHILFEDOSSIER

Bei Familien, welche 2011 erstmals FamEL erhalten, ist der Einspareffekt leicht geringer. Er beträgt auf Basis von 54 Fällen, die im Folgejahr eine Ablösung bzw. Teilablösung von der Sozialhilfe erreichten, rund 394'300 Franken bzw. 7'300 Franken pro Fall.

Bei Fällen, die 2012 erstmals FamEL erhalten, fällt die Summe der Einsparung tiefer aus. Dies ist wesentlich auf die geringe Fallzahl von 30 Familien zurückzuführen, deren Bezug von FamEL im Jahr 2012 eine Ablösung oder Teilablösung von der Sozialhilfe bedeutet. Deren Sozialhilfeunterstützung summiert sich (im Vorjahr) 2011 auf rund 497'900 Franken und beträgt im Jahr 2012 noch 207'900 Franken, was einer Einsparung von 290'000 Franken bzw. knapp 9'700 Franken pro Familie entspricht.

Gemäss Botschaft zur Einführung der FamEL wurde auf Basis einer Stichprobe von Familien mit Sozialhilfebezug berechnet, dass die Einsparung an Sozialhilfegeldern rund 20% der Gesamtausgaben für die FamEL ausmacht (vgl. Regierungsrat Kanton Solothurn 2008: 26).²⁰⁸

Wie hoch nun der tatsächliche Anteil der finanziellen Einsparung von Sozialhilfeausgaben ausfällt, lässt sich für die Jahre 2010, 2011 und 2012 einzeln und insgesamt berechnen (siehe Tabelle 44). Für 2010 deckt die Entlastung der Sozialhilfe rund 70% der Auszahlungen für die FamEL²⁰⁹ ab. Dieser Anteil ist angesichts der Tatsache, dass es sich nur bei 20% der Fälle mit FamEL-Bezug im Jahr 2010 um (Teil-) Ablösungen von der Sozialhilfe handelt, relativ hoch. Der Grund liegt einerseits im Umstand begründet, dass die Einsparung pro Fall im ersten Jahr der FamEL (2010) mit knapp 13'200 Franken im Vergleich zu den Folgejahren überdurchschnittlich hoch ist. Zugleich ist die durchschnittliche Höhe der FamEL pro Fall eher tief.²¹⁰ Im Vergleich zu den Folgejahren 2011 und 2012 ist der Entlastungseffekt auch bedingt durch die Einführung eines neuen Leistungssystems relativ hoch. Da Familien in schwierigen finanziellen Verhältnissen (und bei Erfüllen der Anspruchsvoraussetzungen) erst seit 2010 FamEL beziehen können, waren sie vorher an die Sozialhilfe verwiesen. Entsprechend resultieren systembedingt im Jahr 2010 im Vergleich zu den Folgejahren eher viele Übergänge von der Sozialhilfe in die FamEL, die - so die Vermutung hier - auch systematisch durch eine entsprechende Anmeldepraxis der Sozialhilfeorgane gefördert wurden.

Im Jahr 2011 liegt der Anteil der Sozialhilfeentlastung bei 21% und damit im erwarteten Bereich.²¹¹ Gegenüber 2010 ist der Entlastungseffekt pro Fall mit rund 7'300 Franken geringer, zugleich ist die Summe der Auszahlungen an FamEL mit nunmehr 1.9 Mio. Franken, die sich 2011 auf 472 Fälle verteilen, erheblich höher.

Im Jahr 2012 stehen im Vergleich zum Vorjahr 2011 einer geringeren Summe an eingesparten Sozialhilfegeldern doppelt so hohe FamEL-Aufwendungen von rund 3.7 Mio. Franken (von insgesamt 704 aktiven Fällen) gegenüber. Dadurch beträgt der Anteil an eingesparten Sozialhilfeausgaben am Total der Auszahlungen von FamEL 7.8%. Werden die Ausgaben für die FamEL wie auch die Entlastung der Sozialhilfe über die drei untersuchten Jahre addiert, so beträgt der Anteil an eingesparten Sozialhilfeausgaben am Total der Auszahlungen von FamEL 19.4%.²¹²

Zu berücksichtigen ist bei der Berechnung der Entlastungswirkung, dass - wie bereits erwähnt - der Effekt durch die Vermeidung des Eintritts in die Sozialhilfe, also dass Familien keine Sozialhilfe beziehen müssen, da sie direkt FamEL beantragen können, nicht berücksichtigt ist. Da der Entlastungseffekt zudem nur für ein einzelnes Kalenderjahr berechnet wird, sind mögliche langfristige Entlastungen der Sozialhilfe im Einzelfall nicht berücksichtigt. Es ist daher davon auszugehen, dass die Entlastungswirkung für die Sozialhilfe durch die angewandte Berechnung unterschätzt wird.

²⁰⁸ Die Hochrechnung wie auch die genaue Berechnung auf Basis von 60 Fällen von Familien mit Erwerbseinkommen, welche Sozialhilfeleistungen beziehen, ist in der Botschaft im Einzelnen nicht ersichtlich. Es wird aber deutlich, dass ebenfalls auf die Berücksichtigung eines präventiven Einspareffekts bzw. der Tatsache, dass Familien aufgrund der FamEL gar nicht erst Sozialhilfe beziehen, verzichtet wird. Auf Basis einer Hochrechnung wird von Gesamtausgaben für die FamEL in der Höhe von 14.5 Mio. Franken und von einem Entlastungseffekt bei der Sozialhilfe von 3 Mio. ausgegangen.

²⁰⁹ Die Angaben zu den ausbezahlten FamEL beziehen sich auf Zahlen gemäss Abschnitt 5.1.7 und damit auf die FamEL-Leistungen ohne Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung.

²¹⁰ Sie beträgt 2010 gemäss Angaben in den Dossiers durchschnittlich 3'389 Franken pro Fall (FAMEL-DOSSIERS).

²¹¹ Die Basis für die Berechnung der Entlastung bilden allerdings nicht die Gesamtkosten der FamEL, sondern die Summe der ausbezahlten FamEL-Beträge, also exklusiv Verwaltungskosten (gemäss Abschnitt 5.1.8).

²¹² Die Entlastung bewegt sich damit im gemäss Botschaft zur Einführung der FamEL (vgl. Regierungsrat Kanton Solothurn 2008: 26) erwarteten Bereich, allerdings bei wesentlich geringeren absoluten Beträgen bezüglich den erwarteten Kosten der FamEL wie auch der erwarteten Entlastung der Sozialhilfe.

Tabelle 44 Anteil der finanziellen Entlastung der Sozialhilfe am Total der Auszahlungen von FamEL, 2010, 2011 und 2012

	2010	2011	2012	Total
Summe Auszahlungen FamEL	Fr. 790'940	Fr. 1'855'202	Fr. 3'741'069	Fr. 6'387'211
Entlastung Sozialhilfe gegenüber Vorjahr	Fr. 553'860	Fr. 394'305	Fr. 289'984	Fr. 1'238'149
Anteil Entlastung Sozialhilfe / Jahressumme FamEL	70.0%	21.3%	7.8%	19.4%

5.6.4 Zusammenfassung

Es gibt verschiedene Formen der Übergänge zwischen der Sozialhilfe und den FamEL. Legt man die Neubezüger/innen von FamEL innerhalb eines Jahres zugrunde, so gibt es 2010 bei 33.9%, 2011 bei 24.7% und 2012 bei 16.4% der Fälle mit FamEL einen dokumentierten Sozialhilfebezug aus dem laufenden oder vorausgegangenen Jahr. Ein Bezug von Sozialhilfe im Vorjahr ist vor allem bei Einelternfamilien charakteristisch. Eher selten und in begründeten Fällen handelt es sich dabei um einen Parallelbezug, d.h. um den zeitgleichen Bezug von Sozialhilfe und FamEL. Für alle Fälle mit Erstbezug von FamEL der Jahre 2010 bis 2012 sind insgesamt 32 Parallelbezüge (bzw. bei 4% von 797 Fällen) festzustellen. Der häufigste Grund für einen Parallelbezug – erhoben bei Neubezüger/innen in den Jahren 2010 und 2011 - sind zu hohe Fremdbetreuungskosten in insgesamt 8 Fällen (in 7 Fällen bei Einelternfamilien). Weitere Gründe sind Kinderschutzmassnahmen (6 Fälle) oder wechselnde Einkommenssituationen (5 Fälle).

Von Ablösungen von der Sozialhilfe ist dann auszugehen, wenn Bezüger/innen von FamEL keinen Parallelbezug von Sozialhilfe aufweisen, jedoch im Vorjahr wirtschaftliche Sozialhilfe erhalten haben. Bei den 209 Fällen, die 2010 erstmals FamEL beziehen, trifft dies auf einen Anteil von 20.1% (42 Fälle) zu. Bei den Fällen mit einem Erstbezug von FamEL im Jahr 2011 beträgt der Anteil an Ablösungen 17.6% (52 Fälle). Bei Familien mit einem Erstbezug von FamEL 2012 gehen die Ablösungen zurück, es sind 24 Fälle bzw. 8.2% von 293 Fällen. Berechnet man die Einsparungen in der Sozialhilfe aufgrund dieser Ablösungen – unter Berücksichtigung von Parallelbezügen bei erheblicher Reduktion der Sozialhilfezahlungen (Teilablösungen) – ergeben sich im Jahr 2010 Einsparungen in der Höhe von 553'900 Franken (Basis: Fälle mit Erstbezug von FamEL 2010). Für das Jahr 2011 beträgt die Entlastung 394'300 Franken (Basis: Gruppe mit Erstbezug von FamEL 2011), bei der Gruppe mit Erstbezug von FamEL 2012 berechnet sich die Entlastung auf 290'000 Franken für das Jahr 2012. Der Anteil dieser Einsparungen in der Sozialhilfe an den FamEL-Zahlungen beträgt für die Jahre 2010 bis 2012 insgesamt 19.4%.

6 Fazit

Abschliessend möchten wir die finalen Ergebnisse zusammenfassen (in Abschnitt 6.1) und auf jene Ziele beziehen, welche mit dem 2010 eingeführten neuen Leistungssystem der FamEL verfolgt werden (Abschnitt 6.2). Der Abschnitt 6.3 gibt Hinweise auf ein mögliches Optimierungspotenzial.

6.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die wichtigsten Ergebnisse der Evaluation werden im Folgenden in Form von Kernaussagen – mit kurzen Erläuterungen – aufgelistet. Die Gliederung orientiert sich an den sechs Untersuchungsbereichen.

Vollzug und Inanspruchnahme der FamEL

- **Langsamer aber kontinuierlicher Anstieg von aktiven Fällen**

Der Verlauf der Anmeldungen (bei um die 60% Zusprachen) führt dazu, dass die Anzahl monatlich aktiver Fälle bis im Dezember 2013 auf 632 gestiegen ist. Mit der Einführung der FamEL hat sich nach etwas mehr als einem Jahr die Anzahl eingereicherter Gesuche bis Ende 2013 bei 30 bis 50 Gesuchen pro Monat eingependelt (mit wenigen Abweichungen).

- **Zahl der Mutationen von Dossiers relativ hoch**

Veränderungen in der persönlichen oder wirtschaftlichen Situation führen dazu, dass viele Dossiers auch ausserhalb der jährlichen Revision mutiert werden müssen. Im Jahr 2013 waren es 747 Mutationen im Verhältnis zu 853 Haushalten, die im gleichen Jahr mindestens eine Auszahlung (inkl. Fällen, die ausschliesslich den Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung erhalten) bekommen haben. Dies entspricht durchschnittlich 0.88 Mutationen pro Haushalt mit mind. einer Auszahlung von FamEL im 2013. Ein einzelnes Dossier kann dabei auch mehrmals mutiert worden sein.

- **Grosse Variation in der Höhe der ausbezahlten FamEL Beträgen**

Die mittlere Höhe des monatlichen FamEL-Anspruchs (mit Berücksichtigung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung) beträgt im Dezember 2013 1'449 Franken (Dezember 2011: 1'293 Franken). Der Median liegt bei 1'272 Franken (Dezember 2011: 1'070 Franken). Je nach Familienform unterscheidet sich die mittlere Höhe des monatlichen FamEL-Anspruchs (mit Berücksichtigung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung). So liegt sie im Dezember 2013 für Zweielternfamilien mit einem Kind bei 1'082 Franken. Bei Zweielternfamilien mit drei und mehr Kindern beträgt sie 1'789 Franken.

Wird der Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung als Teil der FamEL ausgeklammert, rücken jene Anteile der FamEL in den Vordergrund, welche als Kosten der FamEL verbucht werden und seit 2012 direkt an die Bezüger und Bezügerinnen ausbezahlt werden. Im Stichmonat Dezember 2013 beträgt die mittlere Höhe des monatlichen FamEL-Anspruchs, der über den Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung hinausreicht, 603 Franken (Dezember 2011: 481 Franken). Der Median liegt bei 454 Franken (Dezember 2011: 279 Franken). Es zeigt sich ein analoger Unterschied nach Familienform: Einelternfamilien unterscheiden sich hinsichtlich des ausbezahlten Betrags stark von Zweielternfamilien. Bei Einelternfamilien liegt der Mittelwert der so berechneten monatlichen FamEL im Stichmonat Dezember 2013 bei 926 Franken, bei Zweielternfamilien beträgt der Durchschnitt 538 Franken.

- **Hohe Ablehnungsquote der Gesuche**

Die Ablehnungsquote von ca. 40% (am tiefsten im Jahr 2011 bei 37%, am höchsten im Jahr 2013 bei 42%) der eingereichten Gesuche ist hoch. Mit ungefähr 70% machen wirtschaftliche Gründe den weitest grossen Teil der abgelehnten Gesuche aus. Dies ist ein Hinweis darauf, dass den Personen, die ein Gesuch einreichen, die Einschätzung schwer fällt, ob ihre wirtschaftliche Situation eine Bedarfslücke gemäss FamEL-Bedingungen aufweist. Bei knapp 30% der abgelehnten Gesuche sind nicht erfüllte Anspruchsvoraussetzungen (2 Jahre wohnhaft im Kanton Solothurn, Kind unter sechs Jahren, minimales Bruttoeinkommen) für die FamEL der Grund. Auch dies erscheint vor dem Hintergrund der klar überprüfbaren Anspruchsvoraussetzungen als relativ hoch.

- **Viele Rückforderungen notwendig**

Die Anzahl monatlicher Rückforderungen steht in direktem Zusammenhang mit den jährlichen Revisionen. Im 2013 mussten 197 Rückforderungen gemacht werden. Das entspricht einem Verhältnis von 0.23 Rückforderungen pro Haushalt mit mind. einer Auszahlung im Jahr 2013. Dort, wo Rückforderungen nicht mit zukünftigen FamEL-Beträgen verrechnet werden können (weil die Familie bspw. keinen Anspruch mehr auf FamEL hat), wird der Familie der Rückforderungsbetrag in Rechnung gestellt. Die grosse Anzahl Rückforderungen ist auch systembedingt und erscheint deshalb sowohl aus vollzugstechnischer Sicht problematisch, als auch in Bezug auf die beziehenden Familien, für die sich dadurch eine Unsicherheit bezüglich der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen ergibt.

- **Auszahlungen und Durchführungskosten betragen zusammen im 2013 über 5 Mio. Franken**

Die Summe der ausgerichteten FamEL (ohne Berücksichtigung des Pauschalbetrags für die obligatorische Krankenpflegeversicherung) beläuft sich im Jahr 2013 auf 4'545'082 Franken. Diese Summe hat sich mit Zunahme der aktiven Fälle seit 2010 jährlich erhöht: 2011 beliefen sich die Auszahlungen auf 1.86 Mio. Franken, im Jahr 2012 auf 3.74 Mio. Franken. Die Durchführungskosten betragen 2013 529'921 Franken. Das entspricht 621 Franken Durchführungskosten pro Fall mit mindestens einer Auszahlung im Jahr 2013. Dieser Betrag liegt über den Schätzungen, welche in der Botschaft des Regierungsrates zu den EL für Familien auf Basis von Fallkostenpauschalen genannt sind.

Profil der Bezüger/innen

- **Deutlicher Unterschied im Profil der Ein- und Zweielternfamilien**

Ein- und Zweielternfamilien unterscheiden sich stark nach Geschlecht der Gesuchstellenden, Ländergruppe und Bildungsabschluss. Die Gesuchstellenden von Einelternfamilien sind fast immer weiblich, meist Schweizerinnen (Stichmonat Dezember 2013: 79%) und verfügen anteilmässig über deutlich höhere Bildungsabschlüsse als Gesuchstellende von Zweielternfamilien. Bei den Zweielternfamilien sind die Gesuchstellenden fast immer männlich. Die meist vertretene Ländergruppe bei den Zweielternfamilien sind die europäischen Länder (inkl. Türkei) ausserhalb der EU und EFTA-Staaten. Der Anteil an Schweizern und Schweizerinnen liegt bei den Zweielternfamilien im Stichmonat Dezember 2013 bei 30.6%. 42% der Gesuchstellenden aus Zweielternfamilien verfügen höchstens über den Abschluss der obligatorischen Schule.

Der Anteil an Schweizern und Schweizerinnen hat von 2010 bis 2013 (je im Stichmonat Dezember) von 50% auf 39% abgenommen.

- **1'340 Kinder leben im Dezember 2013 in Familien mit FamEL-Bezug**

Im Stichmonat Dezember 2013 sind es insgesamt 1'340 Kinder, die in Haushalten mit FamEL-Bezug leben. Am meisten Kinder leben in einer Familie mit zwei Kindern (40%). Etwas geringer mit 31% ist der Anteil der Kinder, die in Familien mit drei Kindern leben. 15% der Kinder leben in einer Haushaltssituation mit einem Kind. Die restlichen 14% der Kinder leben in Familien mit 4 und mehr Kindern.

Wirkung auf die finanzielle Situation der Bezüger/innen

- **Finanzielle Besserstellung gegenüber der Sozialhilfe ist abhängig von Familienform und Einkommen**

Die Modellanalysen zeigen, dass alle Familienformen mit FamEL finanziell besser gestellt sind als in der Sozialhilfe, aber nicht in allen Einkommensbereichen. Familien mit einem Einkommen unter dem hypothetischen Einkommen oder mit hohen Ausgaben, die in den FamEL nicht angerechnet werden, leben unter Umständen auch mit FamEL unter der Armutsgrenze der Sozialhilfe. Diese Familien können ergänzend einen Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe geltend machen. Tendenziell gilt, je grösser eine Familie, desto deutlicher ist sie mit FamEL besser gestellt gegenüber der Sozialhilfe, weil die zusätzlich anerkannten Ausgaben pro Kind für den Lebensunterhalt im Vergleich zur Sozialhilfe überproportional steigen. Umso grösser ist allerdings auch der Einbruch im frei verfügbaren Einkommen, wenn das jüngste Kind 6 Jahre alt wird und die Familie nicht gleichzeitig ihr Erwerbseinkommen steigern kann.

- **Teilweise Verbesserung der finanziell-materiellen Situation durch Bezug von FamEL**

Nach sechs Monaten FamEL-Bezug zeigt sich im Vergleich zum Zeitpunkt bei Beginn des FamEL-Bezugs teilweise eine Verbesserung der finanziellen Situation. So ist es den Familien sechs Monate nach Bezugsbeginn statistisch signifikant besser möglich, die monatlich notwendigen Ausgaben zu tätigen. Auch müssen statistisch signifikant weniger Familien auf eine notwendige zahnärztliche oder ärztliche Behandlung aus finanziellen Gründen verzichten. Allerdings gibt es insbesondere bei den Zweielternfamilien immer noch einen bedeutenden Anteil an Haushalten, deren Mitglieder gemäss eigenen Angaben trotz FamEL-Bezug aus finanziellen Gründen ärztliche (16%) oder zahnärztliche (47%) Kontrollen und Behandlungen nicht wahrgenommen haben. Es sind insbesondere die Bereiche Lebensmittel, Kleider/Schuhe und Gesundheit, in denen Familien mit FamEL nach eigener Einschätzung mehr Geld ausgeben.

- **Familien schätzen Veränderung der finanziellen Situation seit FamEL-Bezug positiv ein**

Die Veränderung der finanziellen Situation wird von den befragten Haushalten insgesamt als positiv bewertet. Rund 70% der Antwortenden geben an, dass sich ihre finanzielle Situation im Vergleich zu der Zeit vor dem Bezug von FamEL eher verbessert oder sehr stark verbessert hat. Dies bestätigt sich auch in einer statistisch signifikant höheren Zufriedenheit mit der finanziellen Situation zum Zeitpunkt 6 Monate nach Beginn des FamEL-Bezuges im Vergleich zur Zufriedenheit zu Beginn des FamEL-Bezuges.

- **Ablösungen von den FamEL aufgrund einer finanziellen Verbesserung der Situation scheinen selten**

Die Befragung von Personen, deren Bezug von FamEL beendet ist, macht deutlich, dass bei knapp einem Fünftel der Fälle eine Ablösung aufgrund einer Verbesserung der finanziellen Situation erfolgt. Ein Grossteil der Familien wird abgelöst, weil das jüngste Kind sechs Jahre alt wird oder weil sie das Mindesteinkommen unterschreiten (je ein Drittel). In der Befragung geben denn auch knapp 60% der Haushalte, die ihren Anspruch auf FamEL verloren haben, an, dass sich ihre finanzielle Situation stark oder eher verschlechtert hat. Die Zufriedenheit bei antwortenden Familien, welche zum Zeitpunkt der Zweitbefragung (6 Monate nach Beginn des FamEL-Bezuges) keine FamEL mehr erhalten, ist statistisch signifikant tiefer als bei Familien, die zu diesem Zeitpunkt FamEL erhalten. Die Verschlechterung der finanziellen Situation kann auch die Unterstützung durch die Sozialhilfe zur Folge haben: Rund ein Viertel der Familien, deren Anspruch auf FamEL 2010 oder 2011 zu Ende geht, beziehen im Folgejahr Sozialhilfe.

Anreizstruktur im Modell

- **Schwelleneffekt infolge der Praxis der Verbilligung der Krankenkassenprämie**

Wer Anspruch auf FamEL hat, erhält jährlich den Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung. Familien, deren Einkommen knapp über der Bedarfsgrenze der FamEL liegt, erhalten hingegen die ordentliche Prämienverbilligung, welche tiefer liegt. Bei einer Zweielternfamilie mit zwei Kindern kann sich dadurch ein Unterschied von mehreren Tausend Franken pro Jahr ergeben. Dadurch ergibt sich ein Schwelleneffekt. Dieses Problem ist aber nicht durch die Ausgestaltung der FamEL verursacht. Der Schwelleneffekt entsteht im Zusammenspiel mit anderen Bedarfsleistungen und ergibt sich auch bei den Ergänzungsleistungsbeziehenden der IV und AHV und in der Sozialhilfe.

- **Das Ziel, Arbeitsanstrengungen zu belohnen und fördern, kann durch nicht anrechenbare Betreuungskosten beeinträchtigt werden**

Bei der Berechnung der FamEL werden Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung für Kinder unter 6 Jahren bis zu 6'000 Franken pro Jahr und Kind angerechnet. Hat die Familie einen hohen Betreuungsbedarf, reichen die 6'000 Franken für die Deckung der gesamten Kosten nicht aus. Hat die Familie zudem Kinder im Alter ab 6 Jahren, die ebenfalls familienergänzende Kinderbetreuung benötigen, werden diese Kosten in der Berechnung der FamEL nicht berücksichtigt. Wenn der Ausbau des Erwerbsspensums mit einem erhöhten familienergänzenden Betreuungsbedarf einhergeht und die Familie diese Kosten selber tragen muss, dann werden im System diese Anstrengungen nicht belohnt, da sich das verfügbare Einkommen reduzieren kann.

- **Einkommensfreibetrag (EFB) kompensiert Steuerbelastung weitgehend**

Den FamEL-Beziehenden wird bei einem Einkommen über dem hypothetischen Einkommen ein Teil des Einkommens nicht als Einnahme angerechnet, und dieses steht ihnen damit theoretisch zur freien Verfügung. Der EFB ist gegen oben begrenzt und beträgt für Zweielternfamilien maximal 4'000 Franken, für Einelfternfamilien 2'000 Franken pro Jahr. Da die Steuerbelastung auf dem selbst erzielten Einkommen progressiv ansteigt und die Steuern in den FamEL nicht berücksichtigt werden, dient der EFB faktisch der Kompensation der steigenden Steuerbelastung. Solange der EFB mit zunehmendem Einkommen ansteigt, vermag er die Steuerprogression auszugleichen bzw. zu kompensieren. Ist der Maximalbetrag des EFB erreicht, kann die zusätzliche Steuerprogression nicht mehr kompensiert werden. Dies ist für Einelfternfamilien ab einem Einkommen von 30'000 Franken (resp. 20'000 Franken, wenn das Kind jünger als 3 Jahre ist) und Zweielternfamilien ab einem Einkommen von 60'000 Franken pro Jahr der Fall. Die Auswirkungen hängen jedoch von der Ausgabensituation des Haushalts ab. Daher kann für den betroffenen Einkommensbereich keine Obergrenze angegeben werden (vgl. dazu auch Grafik und Erläuterungen in Abschnitt 5.4.3). Ausserdem ist der Effekt im konkreten Fall auch von der Steuererlasspraxis im Kanton Solothurn abhängig.

Wirkung auf die Lebenssituation der Bezüger/innen

- **Subjektiv positiv bewertete Veränderungen in der Lebenssituation seit FamEL-Bezug**

Die befragten Gesuchstellenden von FamEL bestätigen in unterschiedlichen Lebensbereichen positive Veränderungen, die sich gemäss deren Einschätzung seit dem Bezug von FamEL eingestellt haben. So äussert sich rund ein Drittel (36%) der Befragten, dass sich ihre persönlichen Beziehungen seit Beginn des FamEL-Bezugs eher oder stark verbessert haben (61% gleich geblieben). Ein Anteil von 33% bewertet die Veränderungen in ihrer Freizeit mit eher oder stark verbessert (65% gleich geblieben). Jede achte Familie (13%) gibt an, dass sich die Wohnsituation verändert hat und dies ganz überwiegend in eine positive Richtung. Diese subjektiv positiv wahrgenommenen Veränderungen lassen sich jedoch nur bedingt bestätigen, wenn die Einschätzungen in verschiedenen Lebensbereichen zu den zwei Befragungszeitpunkten (bei Beginn des FamEL-Bezugs und sechs Monate nach Bezugsbeginn) miteinander verglichen werden. Hervorzuheben ist aber, dass die Beziehenden sechs Monate nach

Beginn des FamEL-Bezugs gemäss eigener Einschätzung statistisch signifikant weniger häufig deprimiert, verzweifelt oder ängstlich sind im Vergleich zum Zeitpunkt des Beginns des FamEL-Bezugs.

- **Unterschiedliche Arbeitspensen bei Ein- und Zweielternfamilien, Teilzeit meist mit Kinderbetreuung begründet**

Die Erwerbssituation der Familien mit FamEL-Bezug bleibt auch mit Bezug von FamEL relativ stabil: So bestätigen drei Viertel (77%) der antwortenden Gesuchstellenden, dass sich ihre Erwerbssituation seit Beginn des FamEL-Bezugs nicht verändert hat. Es zeigen sich Unterschiede zwischen den Arbeitspensen der Ein- und Zweielternfamilien. Während bei den Zweielternfamilien 81.3% der Gesuchsteller/innen mit einem Pensum von 81 bis 100 Stellenprozent in der Haupttätigkeit erwerbstätig ist, beträgt dieser Anteil bei den Einelternfamilien lediglich 6.3%. Bei den Zweielternfamilien ist in 64.2% der Fälle nur der/die Gesuchsteller/in erwerbstätig. Als Grund, dass jemand nur Teilzeit arbeitet, wird meistens die Betreuung von Kindern angeführt.

- **Haushalte wünschen sich mehr Betreuungsmöglichkeiten, können diese jedoch nicht finanzieren**

Rund ein Drittel (36%) der Familien mit FamEL wünschen sich eine Änderung in der Betreuungssituation. In dieser Gruppe ist der Wunsch, mehr Betreuung in Institutionen (z.B. Krippe) in Anspruch zu nehmen, am grössten (29% der Antwortenden). Ebenfalls häufig (zwischen 24% und 28% dieser Gruppe) wird mehr Betreuung bei Personen mit Bezahlung (z. B. Tagesmutter), mehr externe Betreuung während dem Tag/über Mittag sowie mehr externe Betreuung an Randzeiten (früher Morgen/später Abend) gewünscht. Der Änderungswunsch kann sich aber auch auf eine Reduktion der Betreuung beziehen: So möchten zum Beispiel 15% der Personen mit Änderungswunsch ihre Kinder weniger durch bezahlte Personen (z.B. Tagesmutter) betreuen lassen. Als Grund, weshalb die gewünschte Betreuungsform nicht realisiert ist, wird am häufigsten (66.2% der Antwortenden) angegeben, dass die Angebote zwar vorhanden, aber zu teuer seien.

FamEL und Sozialhilfe – Übergänge und Entlastung

- **Relativ hoher Anteil an Ablösungen von der Sozialhilfe in den ersten beiden Jahren**

In den Jahren 2010 und 2011 gibt es relativ viele Übergänge von der Sozialhilfe in die FamEL und damit Ablösungen von der Sozialhilfe. Ablösungen im hier definierten Sinn liegen dann vor, wenn Bezüger/innen von FamEL keinen Parallelbezug von Sozialhilfe aufweisen, jedoch im Vorjahr wirtschaftliche Sozialhilfe erhalten haben. Von den 209 Fällen, die 2010 erstmals FamEL beziehen, trifft dies auf 42 Fälle bzw. einen Anteil von 20.1% zu. Bei den Familien mit einem ersten FamEL-Bezug 2011 sind derartige Ablösungen bei 52 Fällen bzw. einem Anteil von 17.6% (von 295 Fällen) festzustellen. Bei der Gruppe von Familien mit einem erstmaligen Bezug von FamEL im Jahr 2012 geht die Zahl der Ablösungen auf 24 Familien bzw. einen Anteil von 8.2% zurück.

- **Entlastung der Sozialhilfe in den Jahren 2010 bis 2012 sehr unterschiedlich**

Die Identifikation von Übergängen aus der Sozialhilfe in das System der FamEL ermöglicht eine Berechnung, in welchem Umfang die Sozialhilfe entlastet wird. Der Einsparungseffekt in der Sozialhilfe variiert stark: Im Jahr 2010 betragen sie 553'900 Franken, 2011 394'300 Franken und 2012 noch 290'000 Franken. Im Verhältnis zur Höhe der ausbezahlten FamEL (ohne Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung) im Jahr 2010 betragen die Einsparungen in der Sozialhilfe rund 70% der ausbezahlten FamEL im gleichen Jahr. Dieser hohe Anteil ergibt sich aus dem Umstand, dass im ersten Jahr der Einführung der FamEL relativ viele Familien mit Sozialhilfebezug einen Anspruch erwerben und zugleich die durchschnittliche Höhe der FamEL pro Familie noch eher tief ist. Der Entlastungseffekt reduziert sich daher in den Folgejahren: Im Jahr 2011 beträgt der Anteil der Einsparungen in der Sozialhilfe noch rund 21% der Auszahlungen von FamEL, im Jahr 2012 sind es knapp 8%. Insgesamt über die drei Jahre deckt die Entlastung in der Sozialhilfe 19.4% der Zahlungen an FamEL ab

und entspricht damit ungefähr den Prognosen gemäss Botschaft zu den EL für Familien (vgl. Regierungsrat Kanton Solothurn 2008). Der Entlastungseffekt dürfte in der vorliegenden Kalkulation eher unterschätzt werden, da die Vermeidung des Eintritts in die Sozialhilfe und damit eingesparte Sozialhilfeausgaben nicht berücksichtigt sind.

6.2 Zusammenfassende Beurteilung der Zielerreichung

Die Evaluation nach rund vier Jahren der Umsetzung der FamEL zeigt vielfältige Ergebnisse. Sie sind die Grundlage, um eine erste Zwischenbilanz über die Erreichung jener Ziele zu ziehen, die mit dem neuen Leistungssystem verfolgt werden.

Gemäss Abschnitt 4.1 stehen hierbei insbesondere zwei Wirkungsziele sowie die Umsetzung von leitenden Prinzipien im Vordergrund. Deren Einlösung ist im Folgenden zu bilanzieren:

- **Verringerung der Armut von Familien**

Das Hauptziel der FamEL bezüglich der Wirkungen bei der Zielgruppe (Impact) ist die Verringerung der Armut von Familien. Damit ist zunächst ein ökonomisches Verständnis von Armut verbunden, indem die Zielerreichung mit der Anhebung des verfügbaren Einkommens von Familien über die Armutsgrenze eingelöst wird.

Die Ergebnisse zeigen, dass – auf Grundlage unserer Armutsdefinition (gemäss Abschnitt 2.1) – dieses Ziel zunächst überwiegend erreicht wird. Die Modellanalysen verdeutlichen, dass alle Familienformen mit FamEL gegenüber einer Unterstützung von der Sozialhilfe jeweils insgesamt finanziell besser gestellt sind. Allerdings muss in gewissen Konstellationen die Sozialhilfe mitunterstützen, da die FamEL in einigen Einkommensbereichen das Überschreiten der Armutsgrenze nicht gewährleisten. Die resultierende finanzielle Situation der FamEL-Beziehenden ist insgesamt jedoch keineswegs komfortabel, denn der Anteil von ihnen, welche Mühe mit dem Bezahlen von Rechnungen haben oder auf ärztliche Dienstleistungen aus finanziellen Gründen verzichten müssen, bleibt relativ hoch.

Die Bezüger/innen von FamEL schätzen die Veränderung ihrer finanziellen Situation aufgrund der FamEL durchaus als positiv ein. Die Zwischenergebnisse legen nahe, dass sich bei Familien, deren Anspruch auf FamEL endet, die finanzielle Situation wieder verschlechtert. Denn nicht wenige (28%) unter jenen, deren FamEL-Bezug 2010 oder 2011 zu Ende ging, beziehen im Folgejahr Sozialhilfe.

- **Entlastung der Sozialhilfe**

Ein zweites massgebliches Wirkungsziel bzw. ein Outcome ist die Entlastung der Sozialhilfe aufgrund der FamEL. Die sozialpolitische Stossrichtung ist hierbei insbesondere die finanzielle Entlastung der Gemeinden, welche für die Finanzierung der Sozialhilfe aufzukommen haben. Die Erfahrungen aus den ersten drei Jahren bestätigen den erwarteten Entlastungseffekt. Für den Zeitraum von 2010 bis 2012 verringern sich die Aufwendungen in der Sozialhilfe aufgrund von Ablösungen von FamEL-Beziehenden von der Sozialhilfe um rund 1.2 Mio. Franken, was 19.4% der ausbezahlten FamEL-Beträge entspricht. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass hier nur tatsächliche Übertritte von Familien von der Sozialhilfe in die FamEL berücksichtigt sind, nicht jedoch eine mögliche Vermeidung eines Sozialhilfebezugs aufgrund von FamEL-Zahlungen. Es sind somit auch methodische Gründe ausschlaggebend, weshalb der Anteil der Entlastung in der Sozialhilfe an FamEL-Zahlungen im Jahr 2012 noch lediglich knapp 8% beträgt.

Es sind nicht nur Übergänge von der Sozialhilfe in die FamEL und damit im intendierten Sinn festzustellen. Relativ selten, bei 4% der Neubeziehenden von FamEL in den Jahren 2010 bis 2012, ist ein zeitgleicher Bezug von FamEL und Sozialhilfe (Parallelbezug) festzustellen. Es handelt sich hierbei vor

allem um Spezialfälle, die überwiegend aufgrund von zu hohen Fremdbetreuungskosten, Kinderschutzmassnahmen oder wechselnden Einkommenssituationen zustande kommen.

Die Sozialhilfe kann auch nachrangig einsetzen: Bei rund 28% jener Fälle, deren FamEL-Bezug in den Jahren 2010 und 2011 endet, ist festzustellen, dass sie im Folgejahr von der Sozialhilfe unterstützt werden.

Bei der Konzeption des Leistungssystems der FamEL waren die folgenden Gestaltungsprinzipien²¹³ leitend, zu denen aufgrund der Einführungsphase der FamEL bereits eine erste Bilanz gezogen werden kann.

- **effizienter Einsatz der Mittel**

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn verknüpft die Kosteneffizienz mit der einfachen Anwendbarkeit des Leistungssystems (vgl. Regierungsrat Kanton Solothurn 2008: 20). Die Einlösung dieses Anspruchs ist gewiss als kritisch zu beurteilen, wengleich der Administrationsaufwand in der Phase der Einführung einer neuen Massnahme zwangsläufig höher ist als nach einigen Jahren konsolidierter Praxis. Faktisch liegen die Durchführungskosten über den einstigen Schätzungen und die gesetzeskonforme, regelmässige Prüfung der Ansprüche auf FamEL macht die Anwendung des Systems aufwändig. Davon zeugt die Zahl der Mutationen wie auch der Ablehnungen, die auch nach der unmittelbaren Einführungsphase weiterhin als hoch einzustufen ist.

- **Aufrechterhaltung des Erwerbsanreizes**

Ein leitendes Prinzip der FamEL ist es, den Erwerbsanreiz aufrechtzuerhalten bzw. Arbeitsanstrengungen zu belohnen und zu fördern. Zunächst ist festzuhalten, dass dieses Prinzip wirkmächtig ist, da der Anspruch auf FamEL nur über eine Erwerbstätigkeit begründet werden kann. Auch das Instrument des Einkommensfreibetrags trägt zur Absicherung des Grundsatzes bei. Die Modellanalysen zeigen zugleich, dass die Anreizstruktur für gewisse Konstellationen von FamEL-Beziehenden und in bestimmten Lohnspannen optimiert werden kann. In erster Linie ist der Schwelleneffekt zu nennen, der aufgrund der Ausgestaltung der individuellen Prämienverbilligung bzw. aus deren Zusammenspiel mit den FamEL entsteht: Die Erhöhung des Einkommens auf ein Niveau knapp über der Bedarfsgrenze der FamEL kann zu einer – zum Teil erheblichen – Reduktion des verfügbaren Einkommens führen. Innerhalb des Systems der FamEL sorgen Begrenzungen bei den anrechenbaren Kosten für die familienergänzende Betreuung sowie des Einkommensfreibetrags in gewissen Lohnspannen für eine teilweise unzureichende Honorierung der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung.

- **Gleichbehandlung unterschiedlicher Familienformen**

Die Anerkennung unterschiedlicher Familienformen wird im Rahmen der FamEL über die Definition der Anspruchsvoraussetzungen realisiert. Leitend hierbei ist ein moderner Begriff von Familie, der als häusliche Gemeinschaft mit Kindern konzipiert ist und auch Stiefkinder und Pflegekinder einschliessen kann. Wie weit diese Konzeption faktisch auch gleiche Zugangschancen für unterschiedliche Familienformen bietet, kann im Rahmen der vorliegenden Evaluation nicht beantwortet werden, da Quoten zur Inanspruchnahme der FamEL nicht berechnet sind. Unterschiedliche Zugangschancen dürften aus den Möglichkeiten resultieren, die Kinderbetreuung organisieren und damit die Voraussetzungen zur Erzielung des geforderten Mindesteinkommens schaffen zu können. Die Befragung der FamEL-Beziehenden zeigt, dass es vor allem finanziell begründete Schwierigkeiten gibt, die gewünschte Form der Kinderbetreuung umsetzen zu können.

²¹³ Auf die Kommentierung des Prinzips „keine Exportierbarkeit der Leistungen“ wird verzichtet, da die Umsetzung mit der Wohnsitzklausel realisiert ist.

- **Berücksichtigung phasenspezifischer Bedürfnisse**

Die Anspruchsvoraussetzungen für FamEL sind nach Alter der Kinder abgestuft, um – gemäss Konzeption – den unterschiedlichen Bedürfnissen, die sich in unterschiedlichen Familienphasen ergeben, gerecht zu werden. Die Evaluationsergebnisse lassen keine Dysfunktionalität dieser Abstufungen erkennen. Die Erfahrungen mit der Gruppe jener Fälle, die keine FamEL mehr erhalten, lassen jedoch mindestens vermuten, dass mit Erreichung des sechsten Geburtstages des jüngsten Kindes die Möglichkeiten der Existenzsicherung ohne finanzielle Unterstützung nicht wesentlich verbessert sind.

Die Bilanz fällt damit insgesamt positiv aus, verweist aber auch auf Optimierungspotenzial sowohl im Hinblick auf die Ausgestaltung des Leistungssystems als auch in Bezug auf den Vollzug. Im nächsten Abschnitt werden einige Verbesserungsmöglichkeiten skizziert.

6.3 Folgerungen

Aufgrund der Evaluationsergebnisse zu den ersten vier Jahren der Implementierung der FamEL lassen sich Folgerungen ableiten, um die Zielerreichung auf der Ebene Vollzug und Verbesserung der Situation der Leistungsbeziehenden noch zu optimieren.

- **Ablehnungsquote reduzieren**

Die hohe Ablehnungsquote von Neuanträgen zum Bezug von FamEL verursacht einen administrativen Aufwand ohne armutsbekämpfende Wirkung. Es wäre im Hinblick auf mögliche Lösungen genauer zu prüfen, warum diese hohe Ablehnungsquote zu Stande kommt. Je nach dem könnte die Ablehnungsquote vermindert werden, indem potentiell anspruchsberechtigte Personen sowie beratende Institutionen und Personen besser über die Anspruchsvoraussetzungen informiert werden oder indem die Zweigstellen einen Weg finden, aussichtslose Gesuche besser zu identifizieren und gar nicht an die Ausgleichskasse weiterzuleiten.

- **Mögliche Reduktion der Anzahl erforderlicher Mutationen prüfen**

Der administrative Aufwand, der mit der hohen Anzahl an erforderlichen Mutationen einhergeht, legt eine Prüfung nahe, welche Möglichkeiten es für eine Reduktion der Anzahl von Mutationen geben würde. Prüfwert erscheint uns zum einen eine Erhöhung der Grenze, ab der Veränderungen der Einnahmen oder Ausgaben eines Haushaltes zu einer sofortigen Neuberechnung führen. Zum anderen wäre unseres Erachtens prüfwert, ob Veränderungen während eines Jahres gar nicht aufgenommen werden und die Situation an einem jährlichen Stichdatum für die Dauer eines Jahres zugrunde gelegt wird.

- **Effektive Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung anrechnen**

Nicht anrechenbare Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung belasten die Familien und verhindern, dass Familien Betreuungsangebote in Anspruch nehmen können bzw. dass sich eine Erhöhung des Erwerbsumfangs in einem höheren verfügbaren Einkommen niederschlägt. Der Maximalbetrag von 6'000 Franken pro Jahr und Kind ist für Familien mit einem hohen Betreuungsbedarf zu tief angesetzt. Um dem effektiven Betreuungsbedarf der leistungsbeziehenden Familien gerecht zu werden und dadurch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern, empfiehlt sich eine Erhöhung oder Aufhebung des maximal anrechenbaren Betrags für die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung. Ausserdem wäre die Anrechnung von Kinderbetreuungskosten für Kinder, die älter als sechs Jahre sind, zu prüfen.

- **Einkommensfreibetrag erweitern**

Damit der Einkommensfreibetrag in allen Lohnspannen die Steuerbelastung kompensieren bzw. einen positiven Erwerbsanreiz setzen kann, empfiehlt sich eine Erhöhung der Einkommensbeträge, die nur teilweise angerechnet werden. Bisher sind die Einkommensbeträge, die nur zu 80% angerechnet werden, für Zweielternfamilien auf 20'000 Franken, für Einelternfamilien auf 10'000 Franken pro Jahr begrenzt, was einem maximalen Einkommensfreibetrag für Zweielternfamilien von 4'000 Franken, für Einelternfamilien von 2'000 Franken pro Jahr entspricht. Im Sinne einer Gleichstellung der beiden Familienformen könnte auch eine Angleichung der nur zu 80% anrechenbaren Einkommensbeträge geprüft werden, indem dieser beispielsweise für beide Familienformen auf 30'000 Franken pro Jahr erhöht wird, was einem maximalen Einkommensfreibetrag von 6'000 Franken pro Jahr entsprechen würde.

- **Bessere Abstimmung mit anderen Sozialleistungen und Abgaben**

Die Vermeidung von Schwelleneffekten und eine systematische Aufrechterhaltung des Erwerbsanreizes in allen Familien- und Einkommenskonstellationen in den FamEL bedingen eine bessere Abstimmung der verschiedenen Bedarfsleistungssysteme. Dazu müsste die Handhabung der Prämienverbilligung in der Berechnung der FamEL verändert werden (derselbe Schwelleneffekt zeigt sich auch im Zusammenhang mit den Ergänzungsleistungen zur IV und AHV und in der Sozialhilfe). Der vorliegende Bericht zeigt zwei Möglichkeiten einer Anpassung und ihre Auswirkungen auf (vgl. Abschnitt 5.4.4). Die Analyse zeigt, dass die Anrechnung einer tieferen Richtprämie in den FamEL den Schwelleneffekt nur geringfügig reduziert, dafür aber auch nur wenige Familien, die heute den Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung erhalten, von diesem Anspruch ausschliesst. Die Anrechnung der effektiven Nettoprämie würde den Schwelleneffekt zwar vollständig eliminieren, aber alle Familien finanziell schlechter stellen, die heute ausschliesslich diesen Pauschalbetrag im Rahmen der FamEL erhalten. Neben der Prämienverbilligung wäre zudem die Steuererlasspraxis für Beziehende von FamEL zu betrachten. Die Behebung des Schwelleneffekts in der Alimentenbevorschussung, die für ein kohärentes Bedarfsleistungssystem ebenfalls notwendig ist, wird im Kanton Solothurn derzeit auf Grundlage einer hierzu erstellten Studie vorbereitet. Auch müssen zukünftige Reformen im Steuer- und Bedarfsleistungssystem in Bezug zur FamEL betrachtet werden. Kürzungen in anderen Leistungssystemen können zusammen mit den steigenden Lebenshaltungskosten dazu führen, dass mehr Familien einen Antrag auf FamEL stellen.

- **Erweiterung Altersgrenze prüfen**

Der Grossteil der Beziehenden wird aus den FamEL abgelöst, weil das jüngste Kind das sechste Altersjahr erreicht. Die Haushalte haben dadurch erhebliche finanzielle Einbussen und beziehen teilweise wieder Sozialhilfe. Da diese Familien nach wie vor von einer Working Poor-Problematik betroffen sind, erscheint eine Erhöhung der Altersgrenze der Kinder für den Bezug von FamEL als prüfenswert.

6.4 Schlusswort

Die vorliegende Evaluation hat die FamEL seit deren Einführung im Jahr 2010 über einen Zeitraum von vier Jahren untersucht. Sie konnte damit zugleich erste Erfahrungen mit dem neuen Leistungssystem in der Einführungsphase dokumentieren wie auch die Wirkungen eines bereits teilweise konsolidierten Leistungssystems aufzeigen. Durch die Anwendung unterschiedlichster Forschungsmethoden und die Nutzung verschiedener Datenquellen wurden der Vollzug und die Wirkungen der FamEL im Kanton Solothurn breit und aus unterschiedlichsten Perspektiven beleuchtet. Dennoch blieben aufgrund der Datenlage auch einzelne Fragen zum neuen Leistungssystem offen, namentlich zu möglichen Selektionseffekten. Es war nicht möglich zu eruieren, wie viele und welche Familien einen Anspruch auf FamEL hätten, diesen aber nicht geltend machen und was ihre Gründe dafür sind. Trotzdem liefert die Evaluation umfassende Ergebnisse zur Funktionsweise der FamEL und zum Beitrag, den diese neue

Leistung im System der sozialen Sicherheit im Kanton Solothurn erbringt. Sie orientiert insbesondere über die Verringerung der Armut von Familien wie auch die Entlastung der Sozialhilfe und damit über die Einlösung jener Zielsetzungen, die einst im politischen Entscheidungsprozess über das neue Leistungssystem leitend waren. Dem Kanton Solothurn kann mit den Evaluationsergebnissen eine fundierte Grundlage für die Entscheidung über die Weiterführung und gegebenenfalls zur Weiterentwicklung des Leistungssystems der FamEL vorgelegt werden.

Literaturverzeichnis

- Alkire, Sabina (2007). The Missing Dimensions of Poverty Data: An Introduction. In: Oxford Development Studies, 35. Jg. (4), S. 347–359.
- Arndt, Christian/Dann, Sabine/Kleimann, Rolf/Strotmann, Harald/Volkert, Jürgen (2006). Das Konzept der Verwirklichungschancen (A. Sen). Empirische Operationalisierung im Rahmen der Armuts- und Reichtumsmessung. Machbarkeitsstudie. Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Tübingen.
- Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO) (2009). Geschäftsbericht 2009. Solothurn: AKSO.
- Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO) (2010). Geschäftsbericht 2010. Solothurn: AKSO.
- Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO) (2011). Geschäftsbericht 2011. Solothurn: AKSO.
- Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO) (2012). Geschäftsbericht 2012. Solothurn: AKSO.
- Baumgartner Edgar/Ehrler Franziska/Gautschi Joel (2013). Evaluation der Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Solothurn. Unveröff. Zwischenbericht. Olten, Bern: Hochschule für Soziale Arbeit FHNW, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS.
- Baumgartner, Edgar/Baur, Roland/Dittmann, Jörg/Sommerfeld, Peter (2013). Sozialbericht 2013 Kanton Solothurn. Hrsg. vom Departement des Innern, Kanton Solothurn. Solothurn: Kantonale Drucksachenverwaltung.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2011). Bedarfsleistungen an Eltern in den Kantonen. Stand 1. Januar 2011, Ausnahme Freiburg : Stand 1. Juli 2011. Bundesamt für Sozialversicherungen. www.bsv.admin.ch [Zugriffsdatum: 26. Juni 2012].
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2012). Arten und Ansätze der Familienzulagen nach dem FamZG, dem FLG und den kantonalen Gesetzen 2012. Bundesamt für Sozialversicherungen. URL: http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00059/01561/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCEdHx3f2ym162epYbg2c_JjKbNoKS n6A-- [Zugriffsdatum: 11. März 2014].
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2007). Bildungs mosaik Schweiz. Bildungsindikatoren 2007. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2008). Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2008. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2011a). Sozialhilfestatistik. Standardauswertungen zur Sozialhilfestatistik 2010 Kanton Solothurn. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2011b). Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011. Bericht des Bundesrates vom 18.05. 2011 in Erfüllung des Postulats "Legislatur Sozialbericht" (2002 P 01.3788). Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2012). Armut in der Schweiz. Einkommensarmut der Schweizer Wohnbevölkerung von 2008 bis 2010. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2013a). Armut in der Schweiz. Ergebnisse 2007 bis 2011. Neuenburg: Bundesamt für Statistik. URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.Document.171616.pdf> [Zugriffsdatum: 21. Februar 2014].
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2013b). Armut trotz Erwerbstätigkeit. Ergebnisse 2007 bis 2011. Neuenburg: Bundesamt für Statistik. URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.Document.174109.pdf> [Zugriffsdatum: 21. Februar 2014].

- Bundesamt für Statistik (BFS) (2013c). Armutsmessung in der Schweiz. URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/03/blank/dos/01.Document.176378.pdf> [Zugriffsdatum: 21. Februar 2014].
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2013d). Sozialhilfestatistik. Standardauswertungen zur Sozialhilfestatistik 2012 Kanton Solothurn. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2014). Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen. URL: <http://www.sozinventar.bfs.admin.ch/Pages/lbsPublicStartPage.aspx> [Zugriffsdatum: 14. Januar 2014].
- Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30) vom 6. Oktober 2006 (Stand am 01.01.2012).
- Bundesrat (2010). Gesamtschweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion (06.3001) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) vom 13. Januar 2006. Bern.
- Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter (Hg.) (1997). Einführung in die Politikevaluation. Basel; Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn.
- Caritas Schweiz (Hg.) (2012) Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Arme Kinder. Das Caritas-Jahrbuch zur sozialen Lage der Schweiz. Trends, Analysen und Zahlen. Luzern: Caritas-Verlag.
- Ehrler, Franziska (2010). Ergänzungsleistungen für Familien. Wenn die Kantone können, was auf Bundesebene nicht gelingt. Lizentiatsarbeit an der Universität Bern.
- Eidgenössisches Departement des Innern (2013). Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern. URL: http://www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00074/01973/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,Inp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCEdIR7fWym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A-- [Zugriffsdatum: 21. Februar 2014].
- Engels, Dietrich (2008). Lebenslagen. In: Maelicke, Bernd (Hg.). Lexikon der Sozialwirtschaft. Baden-Baden: Nomos, S. 643-646.
- Gärtner, Ludwig (2012). Wie gross ist die Kinderarmut in der Schweiz? In: Caritas Schweiz (Hg.). Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Arme Kinder. Das Caritas-Jahrbuch zur sozialen Lage der Schweiz. Trends, Analysen und Zahlen. Luzern: Caritas-Verlag, S. 92-111.
- Ibrahim, Solava/Alkire, Sabina (2007). Agency and Empowerment: A Proposal for Internationally Comparable Indicators. In: Oxford Development Studies, 35. Jg. (4), S. 379-409.
- Knupfer, Caroline/Bieri, Oliver (2007). Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS.
- Knupfer, Caroline/Pfister, Natalie/Bieri, Oliver (2007). Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS.
- Lessmann, Ortrud (2007). Konzeption und Erfassung von Armut. Vergleich des Lebenslage-Ansatzes mit Sens „Capability“-Ansatz. Berlin: Duncker & Humblot.
- Lessmann, Ortrud (2011). Empirische Studien zum Capability Ansatz auf der Grundlage von Befragungen: Ein Überblick. UFZ-Diskussionspapiere, No. 4/2011. URL: <http://hdl.handle.net/10419/48675> [Zugriffsdatum: 11. März 2014].
- Nahnsen, Ingeborg (1975). Bemerkungen zum Begriff und zur Geschichte des Arbeitsschutzes. In: Osterland, Martin (Hg.). Arbeitssituation, Lebenslage und Konfliktpotential. Frankfurt/Köln: Europäische Verlagsanstalt, S. 145-166.
- OECD (2011). Doing Better for Families. OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en> [Zugriffsdatum: 11. März 2014].

- Parlamentsdienste (2012). Curia Vista – Geschäftsdatenbank. Parlamentarische Initiative Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell (00.436). URL: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20000436 [Zugriffsdatum: 11. Juni 2012].
- Parlamentsdienste (2014). Curia Vista – Geschäftsdatenbank. Motion Familienergänzungsleistungen als Mittel zur Armutsbekämpfung (13.3351). URL: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20133351 [Zugriffsdatum: 14. Januar 2014].
- Regierungsrat Kanton Solothurn (2008). Ergänzungsleistungen für Familien; Änderung des Sozialgesetzes. Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn. vom 1. Dezember 2008, RRB Nr. 2008/2127. Solothurn: Departement des Innern.
- Regierungsrat Solothurn (2006). Sozialversicherungen: Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien; Projektorganisation vom 19.12.2006. Regierungsratsbeschluss 2006/2373.
- Sen, Amartya K. (1992). *Inequality Reexamined*. Oxford: Oxford University Press.
- SODK (2010a). Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Programm der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren. Bern: SODK.
- SODK (2010b). Empfehlungen zur Ausgestaltung kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL). Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren. URL: <http://sodk.ch/fachbereiche/familien-und-gesellschaft/familien-ergaenzungsleistungen/> [Zugriffsdatum: 11. März 2014].
- SKOS (2011). Ergänzungsleistungen für Familien – Modell SKOS Ausführliche Diskussion der Eckwerte. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. URL: http://skos.ch/uploads/media/2011_FamEL_ModellSKOS_lang_01.pdf [Zugriffsdatum: 11. März 2014].
- SKOS (2013). Armut und Armutsgrenze. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. URL: http://skos.ch/uploads/media/2013_ArmutundArmutsgrenze_Grundlagenpapier.pdf [Zugriffsdatum: 22. Januar 2014].
- SKOS (2014). Ergänzungsleistungen für Familien – Gesamtübersicht über den Stand des politischen Prozesses in den Kantonen. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. URL: http://skos.ch/uploads/media/2014_FamEL_Stand_Gesamt%C3%BCbersichtKantone_01.pdf [Zugriffsdatum: 11. März 2014].
- Sozialgesetz Kanton Solothurn (SG, 831.1) vom 31.01.2007 (Stand 01.01.2012).
- Staatskanzlei Solothurn (2009). Wahlen/Abstimmungen. URL: <http://www.so.ch/staatskanzlei/volksrechte/wahlenabstimmungen/archiv/2009.html> [Zugriffsdatum: 11. März 2014].
- UNICEF – Innocenti Research Centre (2012), *Measuring child poverty. New league tables of child poverty in the world's rich countries*. Innocenti Report Dar 10. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
- Voges, Wolfgang/Jürgens, Olaf/Mauer, Andreas/Meyer, Eike (2003). *Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes*. Endbericht. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Weisser, Gerhard (1956). Wirtschaft. In: Ziegenfuss, Werner (Hg.). *Handbuch der Soziologie*. Stuttgart, S. 970–1101.

Anhang 1: Test der Repräsentativität der Befragungsstichprobe

Tabelle 45 Vergleich Antwortende zu Befragten: Familienform, nach Anzahl Erwachsenen

	Anteil bei Antwortenden	Anteil bei Befragten	Abweichung in absoluten Prozenten
Einelternfamilien	22.1%	21.4%	0.7%
Zweielternfamilien	77.9%	78.6%	-0.7%
Total absolut	244	429	

Quelle: FAMEL-DOSSIERS

Tabelle 46 Vergleich Antwortende zu Befragten: Familienform, nach Anzahl Kinder

	Anteil bei Antwortenden	Anteil bei Befragten	Abweichung in absoluten Prozenten
Einelternfamilien: 1 Kind	14.3%	14.2%	0.1%
Einelternfamilien: 2 und mehr Kinder	7.8%	7.2%	0.6%
Zweielternfamilien: 1 Kind	20.9%	24.9%	-4.0%
Zweielternfamilien: 2 Kinder	35.7%	31.9%	3.7%
Zweielternfamilien: 3 und mehr Kinder	21.3%	21.7%	-0.4%
Total absolut	244	429	

Quelle: FAMEL-DOSSIERS

Tabelle 47 Vergleich Antwortende zu Befragten: Familienform, nach Alter der Kinder

	Anteil bei Antwortenden	Anteil bei Befragten	Abweichung in absoluten Prozenten
Einelternfamilie: jüngstes Kind jünger als 3 Jahre	9.8%	9.1%	0.7%
Einelternfamilie: jüngstes Kind älter/gleich 3 Jahre	12.3%	12.4%	-0.1%
Zweieltern	77.9%	78.6%	-0.7%
Total absolut	244	429	

Quelle: FAMEL-DOSSIERS

Tabelle 48 Vergleich Antwortende zu Befragten: Geschlecht Gesuchsteller/in

	Anteil bei Antwortenden	Anteil bei Befragten	Abweichung in absoluten Prozenten
Mann	78.2%	78.7%	-0.5%
Frau	21.8%	21.3%	0.5%
Total absolut	243	428	

Quelle: FAMEL-DOSSIERS

Tabelle 49 Vergleich Antwortende zu Befragten: Geschlecht Partner/in

	Anteil bei Antwortenden	Anteil bei Befragten	Abweichung in absoluten Prozenten
Mann	0.0%	0.0%	0.0%
Frau	100.0%	100.0%	0.0%
Total absolut	190	337	

Quelle: FAMEL-DOSSIERS

Tabelle 50 Vergleich Antwortende zu Befragten: Ländergruppen

	Anteil bei Antwortenden	Anteil bei Befragten	Abweichung in absoluten Prozenten
Schweiz	38.9%	39.2%	-0.2%
Angrenzende Länder	5.3%	5.8%	-0.5%
EU27 und EFTA-Länder	2.9%	2.6%	0.3%
Übriges Europa (inkl. Türkei)	35.7%	36.4%	-0.7%
Afrika	6.6%	6.5%	0.0%
Lateinamerika (inkl. Karibik)	0.8%	0.7%	0.1%
Asien	8.6%	8.2%	0.4%
Total absolut	244	429	

Quelle: FAMEL-DOSSIERS

Anhang 2: Simulationen frei verfügbarer Einkommen (Abschnitt 5.3.2)

Interpretation der Grafiken

Linie 1 (rot): Frei verfügbares Einkommen eines Haushalts mit Anspruch auf Sozialhilfe. Der Punkt stellt die Situation eines Haushalts ohne Erwerbstätigkeit (Bruttolohn=0) dar. Die gestrichelten senkrechten Linien geben das Erwerbsspensum an. Zwischen zwei Linien bleibt das Pensum konstant.

Linie 2 (blau): Frei verfügbares Einkommen eines Haushalts, der keinen Anspruch auf Sozialhilfe hat.

Linie 3 (grün): Frei verfügbares Einkommen eines Haushalts mit FamEL (FamEL inkl. jener Haushalte, die anspruchsberechtigt sind, aber ausschliesslich den Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung erhalten). Beginn und Ende der Linie markieren auch Beginn und Ende des Anspruchs auf FamEL.

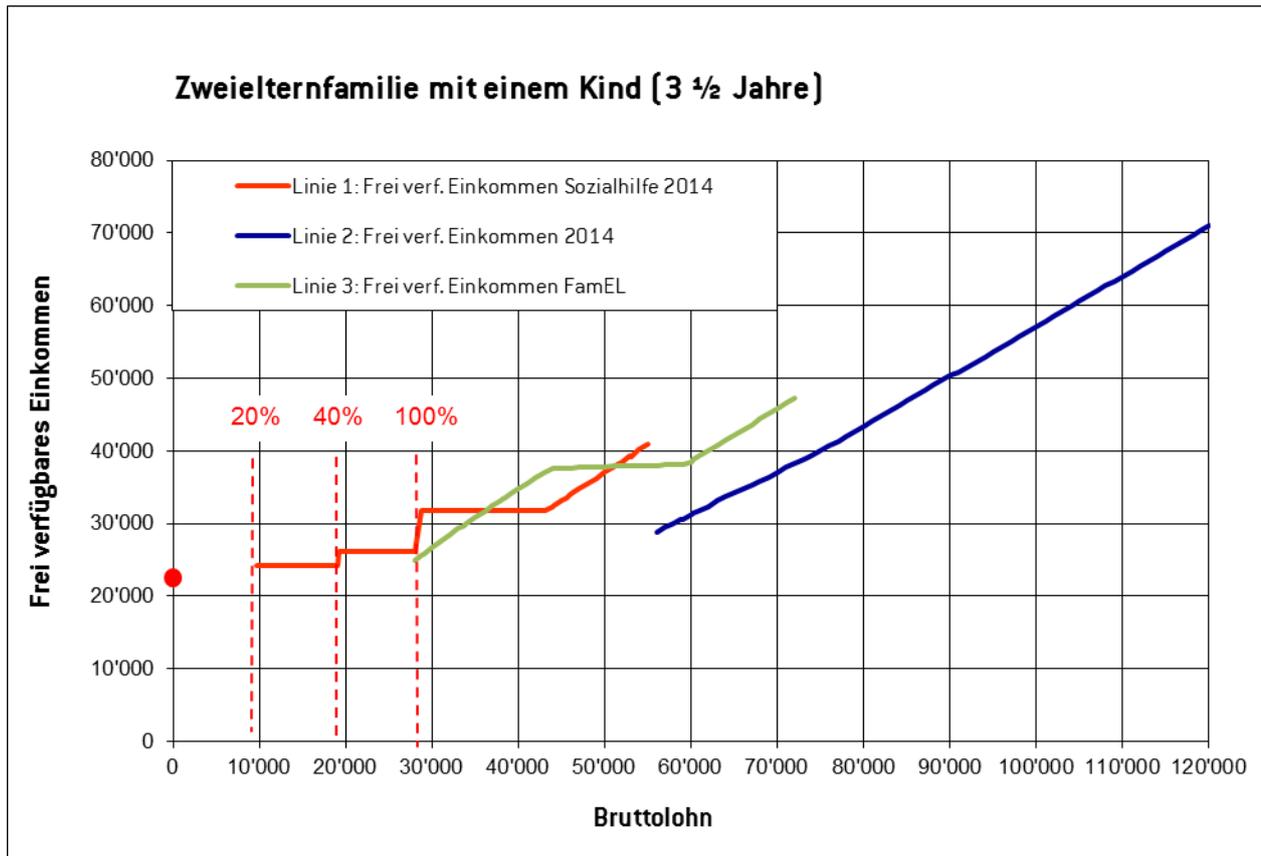
Wenn das jüngste Kind einer Familie sechs Jahre alt wird, erlischt der Anspruch auf FamEL. In Bezug auf die Grafik und das frei verfügbare Einkommen bedeutet das, dass für diese Familie wieder das frei verfügbare Einkommen der Linie 1 (rot) und der Linie 2 (blau) gilt, weil die Linie 3 (grün) für diese Familien nicht mehr existiert. Falls eine Familie ihr Erwerbseinkommen in diesem Moment nicht steigern kann, bedeutet das je nach dem eine erhebliche Einbusse im frei verfügbaren Einkommen.

Abbildung 41 zeigt, dass der Falltyp der Zweielternfamilie mit einem Kind, ab einem Bruttolohn von 28'000 Franken pro Jahr Anspruch auf FamEL hat. Bis zu einem Bruttolohn von 36'000 Franken ist dieser idealtypische Haushalt aber finanziell schlechter gestellt als in der Sozialhilfe beziehungsweise hat ergänzend zu den FamEL Anspruch auf Sozialhilfeleistungen. Dies ist der Fall, weil in diesem Bereich das hypothetische Einkommen (40'000 Franken pro Jahr) deutlich über dem effektiv erzielten Einkommen liegt. Die FamEL decken also nicht den effektiven Bedarf der Familie, weil ihr mehr Einkommen angerechnet wird, als sie in Wirklichkeit generiert. Im anschliessenden Bruttolohnbereich ist dieser Haushalt grundsätzlich finanziell besser gestellt als Haushalte ohne FamEL. Nur Working-Poor-Haushalte knapp vor der Ablösung aus der Sozialhilfe sind leicht besser gestellt als jene mit FamEL. Diese Aussage fusst auf der Annahme, dass diesen Haushalten in der Sozialhilfe die Steuern vollständig erlassen werden, während jene mit FamEL die Steuern bezahlen müssen. Dies wurde angenommen, da bisher nur vereinzelt Haushalte mit FamEL im Kanton Solothurn einen Antrag auf Steuererlass gestellt haben.²¹⁴ Der Falltyp der Zweielternfamilie mit einem Kind verfügt maximal über 8'300 Franken mehr pro Jahr als vor Einführung der FamEL. Der Anspruch auf FamEL besteht bis zu einem Bruttolohn von 72'000 Franken im Jahr, wobei ab einem Bruttolohn von 60'000 Franken die FamEL aus dem Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung besteht.

Da auf Grundlage der FamEL-Daten nicht eruiert werden konnte, ob das Haushaltseinkommen von einem oder von beiden Elternteilen erwirtschaftet wird, wurde die Annahme getroffen, dass nur ein Elternteil erwerbstätig ist. Das frei verfügbare Einkommen ändert sich aber dadurch nur unwesentlich. Einzig die Steuern würden aufgrund des Zweiverdienerabzugs etwas tiefer ausfallen, und die anerkannten Berufsauslagen könnten etwas höher sein, wenn derselbe Bruttolohn von beiden anstatt von einer Person alleine erwirtschaftet würde. Theoretisch zu berücksichtigen wären anfallende Kinderbetreuungskosten, wenn beide Elternteile arbeiteten. Allerdings zeigen die Daten, dass in der Praxis nur rund 4% aller Zweielternfamilien Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung geltend machen.

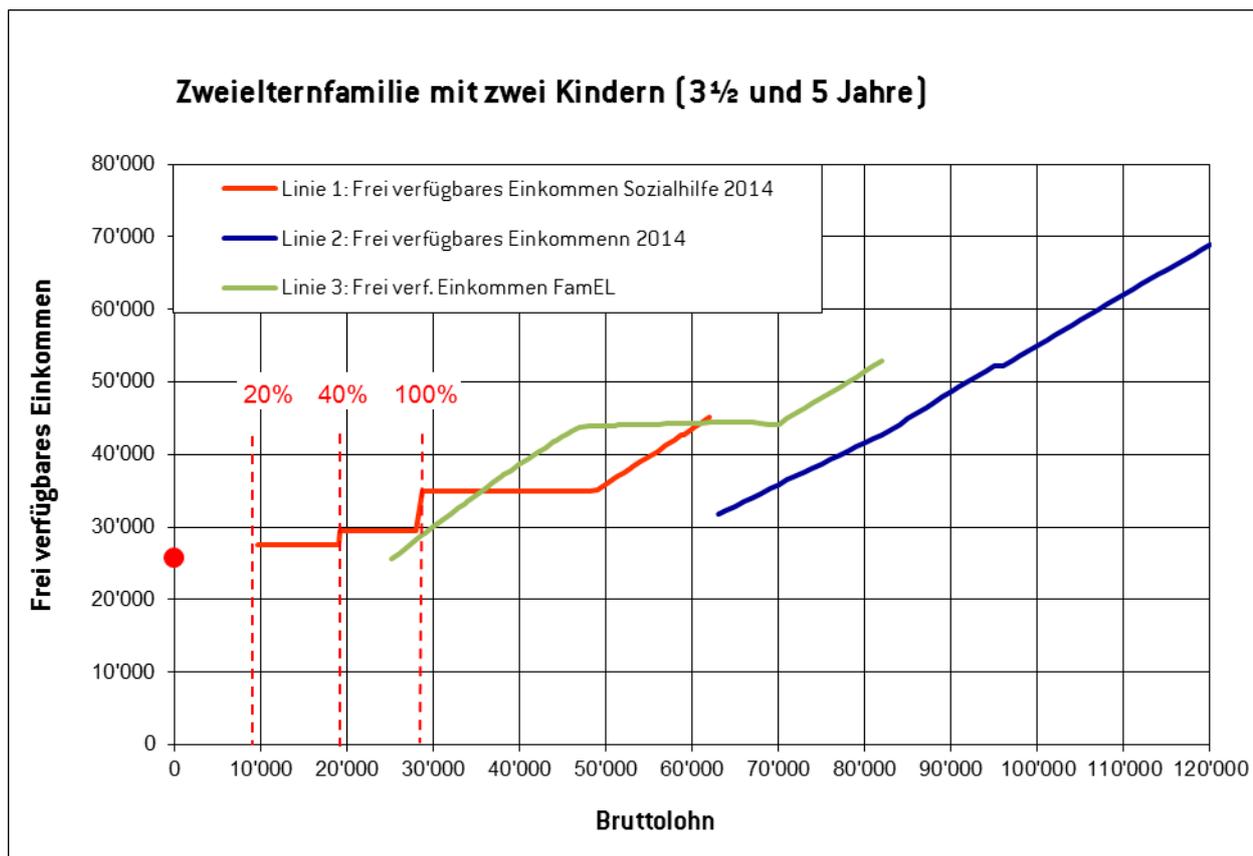
²¹⁴ Gemäss Auskunft vom 22.01.2014 von Stefan Müller, Leiter Erlassabteilung Finanzdepartement.

Abbildung 41 Frei verfügbares Einkommen mit und ohne FamEL, 2014



Quelle: eigene Darstellung

Im Vergleich zur Zweielternfamilie mit einem Kind ist eine Zweielternfamilie mit zwei Kindern mit FamEL (siehe Abbildung 39) finanziell deutlich besser gestellt. Aber auch bei diesem Falltyp zeigt die Analyse der frei verfügbaren Einkommen, dass die tiefen Einkommen schlechter gestellt sind als in der Sozialhilfe beziehungsweise ergänzend Anspruch auf Sozialhilfe haben. Hier ist es aber nicht das hypothetische Einkommen, das diesen Effekt bewirkt, sondern die Begrenzung der Leistung auf das Doppelte der minimalen Altersrente. Sie erhalten in diesem Bereich also fix 28'080 Franken pro Jahr, obwohl ihr Bedarf eigentlich höher wäre. Dieser Falltyp hat Anspruch auf FamEL mit einem Bruttolohn zwischen 25'000 und 82'000 Franken. Der längere Anspruchsbereich sowie das höhere frei verfügbare Einkommen im Vergleich zur Zweielternfamilie mit einem Kind ergeben sich primär aus den zusätzlichen anerkannten Ausgaben für das zweite Kind (Lebensunterhalt). Würde zudem bei diesem Falltyp der effektive Mietzins (Durchschnittsmiete) angerechnet und nicht die in der FamEL vorgesehene Maximalmiete, würde sich der Anspruchsbereich bis zu einem noch höheren Bruttolohn erstrecken (88'000 Franken). Die Festlegung einer Maximalmiete kommt bei den beiden anderen Falltypen nicht zum Tragen, weil ihre jeweiligen Mietzinsen diese Obergrenze nicht überschreiten. Das frei verfügbare Einkommen der Zweielternfamilie mit zwei Kindern ist bis zu 13'000 Franken höher pro Jahr als vor der Einführung der FamEL. Ab einem Bruttolohn von 70'000 Franken besteht auch bei diesem Falltyp die Leistung noch aus dem Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung.

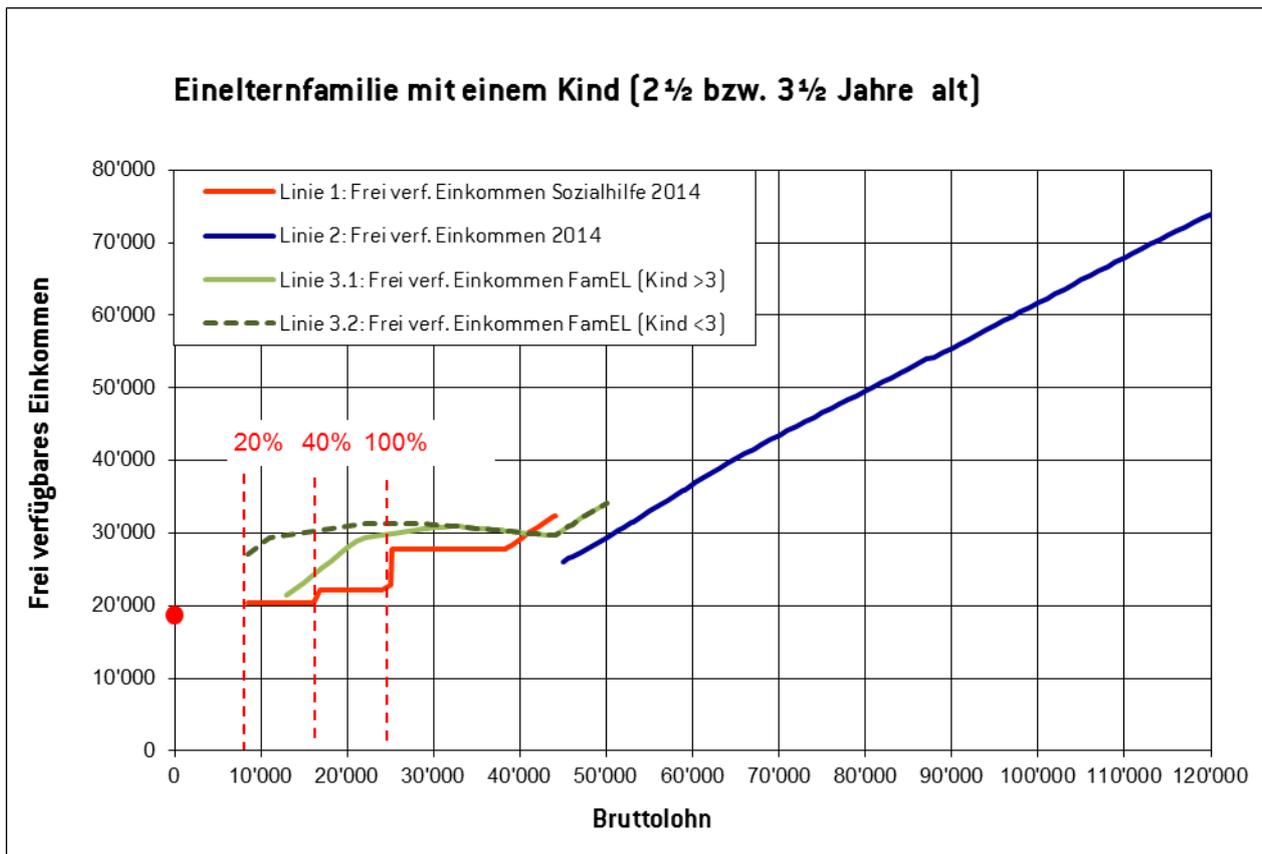
Abbildung 42 Frei verfügbares Einkommen mit und ohne FamEL, 2014²¹⁵

Quelle: eigene Darstellung

Betrachtet man die Auswirkungen der FamEL auf die finanzielle Situation von Einelternfamilien, so muss zwischen Familien mit Kindern jünger und älter als drei Jahre unterschieden werden, weil jeweils unterschiedliche Mindesteinkommen und hypothetische Einkommen gelten. Abbildung 43 zeigt, dass die frei verfügbaren Einkommen der idealtypischen Einelternfamilie mit einem Kind höher sind als in der Sozialhilfe. Während Einelternfamilien mit Kindern unter drei Jahren in den ganz tiefen Bruttolohnbereichen (bis 25'000 Franken pro Jahr) deutlich besser gestellt sind als Einelternfamilien mit Kindern über drei Jahren, gleicht sich das frei verfügbare Einkommen ab einem Bruttolohn von 31'000 Franken an. Dies ist auf das tiefere Mindesteinkommen und das tiefere hypothetische Einkommen für Einelternfamilien mit Kindern unter drei Jahren zurückzuführen.

²¹⁵ Bei diesem Falltyp wurde im Vergleich zum Zwischenbericht und zu den im Sozialbericht publizierten Ergebnissen (siehe Baumgartner/Baur/Dittmann/Sommerfeld 2013: 508) ein Fehler korrigiert. Neu wird bei der FamEL korrekt mit der Maximalmiete anstatt mit der effektiven Miete gerechnet, wodurch sich Linie 3 nach unten verschiebt. Verlauf und Anreize bleiben aber dieselben.

Abbildung 43 Frei verfügbares Einkommen mit und ohne FamEL, 2014



Quelle: eigene Darstellung