Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS
Band: 119 (2022)
Heft: 2

Artikel: Solothurner FamEL : mehr als individuelle Armutsbekämpfung
Autor: Steffen, Reto
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-981307

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Solothurner FamEL: mehr als individuelle Armutsbekämpfung

Im letzten Vierteljahrhundert konnten nur die Kantone Tessin, Waadt, Genf und Solothurn Ergänzungsleistungen für Familien einführen. Viele Gesetzesinitiativen auf Bundesebene und in anderen Kantonen sind gescheitert. Eine kurze, systematische Suche nach Gründen – und möglichen Lösungen.

Familienergänzungsleistungen (FamEL) sind ein Mittel, um Armut von Familien zu bekämpfen. Was Armut ist, beschreibt der Bundesrat so: «Personen, Familien und Gruppen sind arm, wenn sie über so geringe (...) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die (...) als Minimum annehmbar ist.» Die Definition ist insofern bemerkenswert, als sie die staatliche Armutsbekämpfung nicht als eine Art Selbstzweck betrachtet, sondern mit einem höheren gesellschaftspolitischen Ziel verknüpft, nämlich der Integration. Darauf ist noch zurückzukommen. Zunächst schauen wir uns an, wie sich FamEL als Leistungssystem entwickelt hat.

Praktische Wirkung – FamEL im Kanton Solothurn

Als einer der ersten Kantone hat Solothurn per 1. Januar 2010 das Leistungssystem FamEL eingeführt. Die Ergänzungsleistungen dienen der Bekämpfung von Familienarmut und zielen insbesondere auf eine finanzielle Besserstellung von Working-Poor-Familien ab. Die Laufzeit der FamEL war zunächst befristet (sunset clause). Nach einer Evaluation und Justierungen am Unterstützungsmodell erfolgte die definitive Einführung per 1. Januar 2018.

Die Evaluation bescheinigte der FamEL im Kanton Solothurn eine positive Wirkung. Die damals gemachten Feststellungen dürften sich bis heute nicht verändert haben. Insbesondere wird das Hauptziel der FamEL erreicht – die Verringerung der Armut von Familien. Subjektiv schätzen die Bezügerinnen und Bezüger die Veränderung ihrer Situation durch den Bezug von FamEL 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. Die Sozialhilfe wird finanziell und administrativ entlastet, Parallelbezüge von Sozialhilfe und FamEL sind selten. Bemerkenswert ist auch, dass weniger als ein Fünftel der Bezügerinnen und Bezüger nach dem Leistungsbezug von FamEL auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen ist.

ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN FÜR EINKOMMENSSCHWACHE FAMILIEN

Das bedarfsorientierte Modell des Kantons Solothurn richtet sich nach der Bundesgesetzgebung zu den Ergänzungsleistungen für Personen mit einer IV- oder AHV-Rente. Danach werden abschliessend definierte Ausgaben und effektiv vorhandene Einnahmen einander gegenübergestellt. Bei Feststellung einer Bedarfslücke wird diese durch Leistungen aufgefüllt. Bezugsberechtigt sind Familien, in deren häuslicher Gemeinschaft mindestens ein Kind unter sechs Jahren lebt. 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 erfolgen somit keine Leistungszahlungen in andere Kantone oder ins Ausland. Es werden zudem spezifische Erwerbsanreize gesetzt. Die monatlichen Auszahlungen betragen unter Berücksichtigung der Rückforderungen jährlich rund 9 Mio. Franken. Aufgrund der leicht steigenden Anzahl Familien, die Leistungen beziehen, sind in den letzten Jahren auch die Kosten etwas gestiegen. Seit 1. Januar 2021 werden zur Finanzierung der FamEL bei den im Kanton Solothurn tätigen Familienausgleichskassen Beiträge erhoben. Der gegenüber den juristischen Personen anzuwendende Beitragssatz wird jährlich durch den Regierungsrat bestimmt. Für die Beiträge gilt aktuell ein separater Beitragssatz von maximal 0,15 Prozent der für die Familienzulagen verbindlichen Lohnsumme.
Weitere Informationen unter https://ags.so.ch

Diffuse Wahrnehmung

Was also in der Sache einleuchtend ist, scheint in der Politik einen schweren Stand zu haben. Viele Kantone kennen zwar bedarfsabhängige Unterstützungssysteme und Beihilfen, tatsächliche Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien haben jedoch nur die erwähnten vier Kantone. Die Gründe dafür sind – wie die Armut der Betroffenen selbst – vielschichtig.

Zunächst variiert die kantonale Ausgestaltung der FamEL. Etwas vereinfacht zusammengefasst lassen sich Unterschiede in den Kantonen in zwei Bereichen festmachen. Erstens stützen sich Bezugsschwellen und -richtlinien auf innerkantonale sozial- und familienpolitische Diskurse und Modellrechnungen. Vor dem Hintergrund, dass es letztlich um die Absicherung eines Armutsrisikos geht, würde sich eigentlich eine harmonisierte Betrachtung anbieten. Zweitens ist die Finanzierung unterschiedlich: Ob FamEL eine Art Sozialhilfe oder ein Versicherungssystem nach dem Modell der ALV ist, bleibt den Kantonen überlassen.

Die FamEL kann landesweit nicht einheitlich sein, noch weniger als die Sozialhilfe. Daher fehlt ihr die Wahrnehmung als Sozialversicherung. Im politischen Diskurs fällt es leicht, der FamEL die Legitimität wegen fehlender Konformität abzusprechen. Würden 26 Kantone die FamEL einführen, hätten wir ebenso viele spezialgesetzliche Regelungen mit unterschiedlicher Ausgestaltung und rechtlicher Qualifikation. Eine nationale Lösung, z.B. in der Form eines Rahmengesetzes, wäre nicht nur sinnvoll, sondern notwendig.

Perspektivenwechsel

Die parlamentarische Debatte im Kanton Solothurn war geprägt von sozial- und finanzpolitischen Argumenten. Auf der Aufwandsseite lässt sich noch relativ einfach ein Preisschild anbringen. Auf der Ertragsseite ist die Wirkungsmessung schwierig, erst recht im Voraus. Die entscheidende Frage ist: Was ist die Wirkung von FamEL? Wie eingangs festgestellt, erfüllt die FamEL eine der Armut übergeordnete Zielsetzung. Dass sie den armutsbetroffenen Men-

«Es profitieren letztlich alle Mitglieder unserer Gesellschaft von FamEL und nicht nur jene, die direkt Leistungen empfangen.» FOTO: SHUTTERSTOCK

schen hilft, ist Mittel zum Zweck. Der eigentliche Zweck ist die Förderung der Integration unserer Gesellschaft.

Integration ist zwar ein Verfassungsziel, als solches aber noch weniger fassbar als Armut. Und wenn die definitorischen Schwierigkeiten zunehmen, wird die politische Diskussion erfahrungsgemäss nicht einfacher. Das zeigt auch die Vergangenheit: Neue Sozialversicherungen hatten es schon immer schwer. Denken wir nur zurück an die AHV oder – in jüngerer Vergangenheit – an die Mutterschaftsversicherung. Rückblickend mag man sich ob der damaligen Argumentationen und der langen Realisierungszeit wundern. Sie führen zur Erkenntnis, dass Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien einen umfassenderen, gesamtgesellschaftlichen Konsens erfordern, der (mindestens) viergliedrig ist:

1. einen Konsens, dass kleine Einkommen ein Armutsrisiko darstellen, ebenso wie Alter, Arbeitslosigkeit oder Mutterschaft Armutsrisiken sind;
2. einen Konsens, dass die Gesellschaft das Armutsrisiko nicht selbst beseitigen kann und es staatliche Vorgaben braucht;
3. einen Konsens, dass dem Armutsrisiko vorgebeugt werden soll: Es muss «versichert» (Sozialversicherung) und nicht «behandelt» (Sozialhilfe) werden;
4. einen Konsens, dass die Leistung des Staates nicht rein sozial- oder familienpolitisch motiviert ist, sondern eine allumfassende gesellschaftspolitische Frage darstellt, die gesundheits-, wirtschafts- und sozialpolitische (konkret: familienpolitische) Elemente berücksichtigt.

Der letzte Punkt ist entscheidend. Armut gehört nicht zu einem modernen Staat. Die Form oder die Gründe der Armut spielen gar keine Rolle. Der Staat soll aber nicht einfach nur helfen, er muss Rahmenbedingungen schaffen, damit Probleme gar nicht erst entstehen. Damit sorgt er für den inneren Zusammenhalt seiner Bürgerinnen und Bürger. Dieser Zusammenhalt ist das identitätsstiftende Merkmal einer Gesellschaft, die sich zu den verfassungsmässigen Werten und Grundrechten sowie zu ihrem historischen Erbe als demokratischer Staat bekennt und sich daran messen lässt. Ein Staat, der Armut auch nur teilweise zulässt, ist exkludierend. Er muss dort intervenieren, wo Chancengleichheit nicht gegeben ist und Diskriminierungen bestehen. Was heisst das für die FamEL? Es profitieren letztlich alle Mitglieder unserer Gesellschaft von FamEL und nicht nur jene, die direkt Leistungen empfangen. Vor diesem Hintergrund greifen in der politischen Diskussion sozialpolitische Argumente zu kurz – der politische Diskurs ist umfassender und differenzierter zu führen.

Kommunikative Herausforderung

Die kommunikative Herausforderung für die politischen Instanzen ist unbestritten gross. Sie müssen verstehen und aufzeigen können, dass es nicht um eine Versicherung gegen individuelle Armut geht, sondern um eine Versicherung gegen eine gesellschaftliche Spaltung. Wie bei allen Versicherungen ist es schwierig, den Wert der Prämie verständlich zu machen, wenn der Schaden nicht ersichtlich ist. Aber die AHV, die Mutterschaftsversicherung und alle anderen Sozialversicherungswerke haben gezeigt, dass es geht. Ihre Notwendigkeit war eigentlich unbestritten, aber die Realisierung brauchte Zeit. Viel Zeit. ■

Reto Steffen
Amt für Gesellschaft und Soziales Kanton Solothurn