

Festlegung des Verteilschlüssels für die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und die Pflegekostenbeiträge für das Jahr 2014

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 10. September 2013, RRB Nr. 2013/1642

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Sozial- und Gesundheitskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Verbundaufgabe EL zur AHV und IV	5
1.2 Neuordnung der Pflegefinanzierung nach KVG	5
1.3 Überwiesene Aufträge	6
1.4 Analyse und Arbeitsgruppe	6
2. Übergangslösung 2014	6
2.1 Stand der Arbeiten	6
2.2 EL-Verteilschlüssel 2014	7
2.3 Vernehmlassungsverfahren	7
3. Verhältnis zur Planung	7
4. Auswirkungen	8
4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	8
4.2 Folgen für die Gemeinden	8
5. Rechtliches	9
6. Antrag	9
7. Beschlussesentwurf	11

Kurzfassung

Gemäss § 54 Abs. 3 SG (Sozialgesetz vom 31. Januar 2007, BGS 831.1) tragen der Kanton und die Gesamtheit der Einwohnergemeinden gemeinsam die nach Abzug der Bundessubventionen verbleibenden jährlichen Aufwendungen für die Ergänzungsleistungen und die Verwaltungskosten (Verbundaufgabe). Der jeweilige Verteilschlüssel wird nach den Vorgaben von § 172 SG festgelegt. Der Regierungsrat hat erstmals nach dem Inkrafttreten des Sozialgesetzes den Verteilschlüssel festgelegt. Dieser ist seither unverändert geblieben (Einwohnergemeinden 56.4%; Kanton 43.6%).

Der Regierungsrat ist nach § 54 Abs. 4 SG verpflichtet, die Auswirkungen der Kostenaufteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden im Rahmen dieser Verbundaufgabe alle vier Jahre zu überprüfen. Bei erheblichen Lastenverschiebungen hat er beim Kantonsrat eine Änderung des Verteilschlüssels zu beantragen.

Mit Einführung der Pflegefinanzierung hat der Kantonsrat im Sinne einer Übergangsregelung die vierjährige Frist für die Überprüfung auf fünf Jahre erstreckt und zusätzlich bestimmt, dass er 2013 unter Berücksichtigung der Pflegekostenbeiträge den Verteilschlüssel für die Ergänzungsleistungen und Verwaltungskosten neu festlege (§ 179 SG).

Der Regierungsrat hat die Auswirkungen des geltenden EL-Verteilschlüssels sowie diejenigen der Pflegekostenbeiträge untersuchen lassen und zu diesem Zweck eine paritätische Arbeitsgruppe (Kanton – Einwohnergemeinden) eingesetzt. Die gewonnenen Erkenntnisse zeigen auf, dass der Weg einer vollständigen Aufgabenentflechtung und damit eine Beseitigung der Verbundaufgabe im Bereich EL näher geklärt werden muss. Um dafür die nötige Zeit zu erhalten, sollen 2014 im Sinne einer Übergangslösung die Pflegekostenbeiträge und die Beiträge an die Ergänzungsleistungen, abzüglich der Bundesbeiträge und einschliesslich der Verwaltungskosten, je hälftig zwischen den Einwohnergemeinden und dem Kanton getragen werden. Dies führt zu einer Entlastung der Einwohnergemeinden bzw. einer Belastung des Kantons von rund 8.5 Millionen Franken.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Festlegung des Verteilschlüssels betreffend die EL zu AHV/IV und die Pflegekostenbeiträge für das Jahr 2014.

1. Ausgangslage

1.1 Verbundaufgabe EL zur AHV und IV

Gemäss § 54 Abs. 3 SG¹⁾ tragen der Kanton und die Gesamtheit der Einwohnergemeinden gemeinsam die nach Abzug der Bundessubventionen verbleibenden jährlichen Aufwendungen für die Ergänzungsleistungen und die Verwaltungskosten (Verbundaufgabe). Der jeweilige Verteilschlüssel wird nach den Vorgaben von § 172 SG festgelegt. Der Regierungsrat hat diesen erstmals nach dem Inkrafttreten des Sozialgesetzes mit RRB vom 7. Dezember 2009, Nr. 2009/2292, festgelegt. Dieser ist seither unverändert geblieben. Es gilt folgender Verteilschlüssel: Einwohnergemeinden 56.4%; Kanton 43.6%.

Der Regierungsrat ist nach § 54 Abs. 4 SG verpflichtet, die Auswirkungen der Kostenaufteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden alle vier Jahre zu überprüfen. Stellt er dabei fest, dass sich die Anteile an den Gesamtkosten zwischen Kanton und Einwohnergemeinden erheblich verändert haben, so hat er beim Kantonsrat eine Änderung des Verteilschlüssels zu beantragen. Der Verteilschlüssel ist ebenfalls zu überprüfen, wenn durch eine Änderung des Bundesrechts oder des Sozialgesetzes die finanzielle Belastung des Kantons oder der Einwohnergemeinden wesentlich erhöht oder vermindert wird.

Eine Überprüfung hätte erstmals auf das Jahre 2012 erfolgen sollen. Dieser Zeitpunkt ist jedoch mit der Neuordnung der Pflegefinanzierung nach Krankenversicherungsgesetz zusammengefallen. Da diese mit erheblichen Kostenfolgen sowohl für den Kanton wie auch für die Einwohnergemeinden verbunden war, ist die Anpassung des EL-Verteilschlüssels durch den Kantonsrat zurückgestellt bzw. eine Koordination mit der Festlegung der Kostenteilung bei der Pflegefinanzierung veranlasst worden.

1.2 Neuordnung der Pflegefinanzierung nach KVG

Mit Beschluss vom 9. November 2011, RG 111/2011, hat der Kantonsrat gestützt auf Artikel 25a KVG²⁾ die Neuordnung der Pflegefinanzierung verabschiedet. Diese ist auf den 01. Januar 2012 in Kraft getreten. Die Auslagen haben im ersten Jahr rund 41 Millionen Franken betragen.

Bei Einführung der Pflegefinanzierung wurde durch den Kantonsrat eine Übergangsbestimmung erlassen. Einerseits hat er festgelegt, dass die Pflegekostenbeiträge an die stationäre Pflege vom Kanton und der Gesamtheit der Einwohnergemeinden je zur Hälfte getragen werden, bis der Verteilschlüssel nach § 54 Abs. 3 SG neu festgelegt worden ist (§ 179 Abs. 1 SG). Gleichzeitig hat er geregelt, dass die in § 54 Abs. 4 SG vorgesehene Frist von vier Jahren auf fünf Jahre erstreckt und der prozentuale Verteilschlüssel der Ergänzungsleistungen und Verwaltungskosten im Jahre 2013 vom Kantonsrat unter Berücksichtigung der Pflegekostenbeiträge neu festgelegt wird (§ 179 Abs. 2 SG).

¹⁾ Sozialgesetz vom 31. Januar 2007, BGS 831.1, SG.

²⁾ Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994, SR [832.10](#), KVG.

1.3 Überwiesene Aufträge

Der Kantonsrat hat am 31. Oktober 2012 die Aufträge „Klare Kompetenzen- und Finanzregelungen im Sozialbereich“ (KRB A 222/2011) und „Entwicklung Sozialkosten“ (KRB A 027/2012) für erheblich erklärt und damit einerseits veranlasst, zu überprüfen, ob die Kompetenzordnung und Finanzregelungen im Sozialbereich noch stimmen und andererseits verlangt, dass die Entwicklungen der Sozialkosten in den nächsten Jahren aufgezeigt werden.

1.4 Analyse und Arbeitsgruppe

Bereits im September 2012 war die Firma Ecoplan, Bern, beauftragt worden, das vorhandene und relevante Zahlenmaterial aufzuarbeiten. Die Firma Ecoplan hatte sich vorgängig schon mit dem Projekt „Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Solothurn“ auseinandergesetzt und verfügte deshalb über entsprechendes Vorwissen. Zwar soll das Projekt betreffend das Vorgehen bei den Sozialkosten eigenständig neben dem Projekt zur Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs geführt werden. Eine Koordination ist aber wichtig, weshalb ein Engagement desselben Fachexperten sinnvoll erschien.

Mit Regierungsratsbeschluss vom 29. Januar 2013, Nr. 2013/162, hat der Regierungsrat die Arbeitsgruppe „Vollzug Sozialgesetz – Entwicklung der Sozialkosten“ eingesetzt und dabei eine paritätische Aufteilung der Mitgliedschaften zwischen Einwohnergemeinden und Kanton vorgenommen. Die Arbeitsgruppe erhielt den Auftrag,

- in einem ersten Teil die Kostenentwicklung in den verschiedenen Leistungsfeldern zu plausibilisieren,
- in einem zweiten Teil die Frage der Auswirkungen des Neuen Finanzausgleichs vonseiten Bund auf Kanton und Einwohnergemeinden im Bereich Soziales zu untersuchen,
- in einem dritten Teil zu klären, inwieweit ein allfälliges Ungleichgewicht zwischen Kanton und Einwohnergemeinden im Bereich Soziales aufgefangen werden kann,
- in einem vierten Teil zu analysieren, welche kostentreibenden Faktoren bei den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV bestehen,
- und in einem fünften Teil eine Prognose zur Entwicklung der Sozialkosten in den nächsten 10 – 15 Jahren abzugeben.

Das Fachreferat für die Arbeitsgruppe wurde der Firma Ecoplan übertragen.

2. Übergangslösung 2014

2.1 Stand der Arbeiten

Die in der Zwischenzeit vorgenommenen Analysearbeiten der Arbeitsgruppe zeigen, dass sich die Anteile an den Gesamtkosten zwischen Kanton und Einwohnergemeinden erheblich verändert haben. Entsprechend würde sich eine Anpassung des prozentualen Verteilschlüssels der Ergänzungsleistungen und Verwaltungskosten nicht nur wegen der Neuordnung der Pflegefinanzierung sondern auch im Rahmen der Vorgaben gemäss § 54 Abs. 4 SG aufdrängen. Allerdings hat sich gezeigt, dass allenfalls auch eine Neuverteilung gewisser Leistungsfelder zwischen Kanton und Einwohnergemeinden unter gleichzeitiger Beseitigung der bestehenden Verbundauf-

gabe ein sinnvoller Lösungsweg sein könnte. Gegenwärtig werden von der Arbeitsgruppe drei Varianten vertieft abgeklärt:

- a. Anpassung des EL-Verteilschlüssels:** Bei dieser Variante würde am bisherigen System festgehalten, wobei der Verteilschlüssel unter Berücksichtigung der generellen Lastenverschiebung und der Auswirkungen der Pflegekostenfinanzierung neu berechnet und festgelegt wird.
- b. Pflegekostenbeiträge als kommunales Leistungsfeld; EL AHV und IV als kantonales Leistungsfeld:** Bei dieser Variante würde es zu einer Bereinigung der Leistungsfelder und einer Beseitigung der Verbundaufgaben kommen. Ein EL-Verteilschlüssel müsste künftig nicht mehr festgelegt werden.
- c. Pflegekostenbeiträge und EL zur IV als kantonales Leistungsfeld; EL zur AHV als kommunales Leistungsfeld:** Diese Variante entspricht der zweiten Variante; allerdings würde die Aufteilung der Leistungsfelder anders vorgenommen.

Die Abklärungen hinsichtlich der genannten Varianten sind noch nicht gänzlich abgeschlossen.

2.2 EL-Verteilschlüssel 2014

Die Abklärung der Varianten sowie die Umsetzung einer allfälligen Aufgabenentflechtung können nicht mehr im Jahr 2013 abgeschlossen werden. Zudem ist – je nach Variantenwahl – auch eine Koordination mit dem Projekt NFA Kanton Solothurn sicherzustellen. Entsprechend wird für das Jahr 2014 eine Übergangslösung benötigt, ohne jedoch dadurch ein Präjudiz zu schaffen. § 179 SG ermöglicht dieses Vorgehen. So wird vorgeschlagen, die Pflegekostenbeiträge an die stationäre Pflege wie bisher und neu die Beiträge an die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, abzüglich der Bundesbeiträge und einschliesslich der Verwaltungskosten, zwischen Kanton und der Gesamtheit der Einwohnergemeinden im Jahr 2014 im Sinne einer Übergangslösung hälftig aufzuteilen.

2.3 Vernehmlassungsverfahren

Die Arbeitsgruppe „Vollzug Sozialgesetz – Entwicklung Sozialkosten“ ist paritätisch mit VertreterInnen des Kantons und der Einwohnergemeinden besetzt. Die Unterbreitung eines Verteilschlüssels von 50:50 zwischen den Einwohnergemeinden und dem Kanton für die genannten Kosten im Jahr 2014 ist in dieser Gruppe diskutiert und gutgeheissen worden. Angesichts dessen und infolge der zeitlichen Dringlichkeit wurde auf ein formelles Vernehmlassungsverfahren verzichtet.

3. Verhältnis zur Planung

Im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2014 – 2017 ist die Neuordnung der Sozialkosten nicht abgebildet. Allerdings finden sich unter den Massnahmen des Volkswirtschaftsdepartements der Auftrag zur Reform des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton (179) sowie unter den Massnahmen des Departements des Innern der Auftrag, die Pflegefinanzierung in der Langzeitpflege zu regeln (2921). Beide Massnahmen stehen im Zusammenhang mit der vorliegenden Vorlage bzw. sind Ursache dafür. Darüber hinaus bestehen ein gesetzlicher Auftrag zur regelmässigen Überprüfung des Verteilschlüssels (§ 54 Abs. 4 sowie § 179 Abs. 2 SG) sowie zwei parlamentarische Aufträge zur Neuordnung der Sozialkosten („Klare Kompetenzen- und Finanzregelungen im Sozialbereich“, KRB A 222/2011, und „Entwicklung Sozialkosten“, KRB A 027/2012).

4. Auswirkungen

4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

In personeller Hinsicht führt die vorliegende Vorlage zu keinen Konsequenzen. Allerdings zeigt sie Auswirkungen in finanzieller Hinsicht.

Für das Jahr 2014 werden im Bereich EL zur AHV Kosten im Umfang von 92 Millionen Franken erwartet, wobei von einer Entlastung von rund 20 Millionen Franken durch Bundessubventionen ausgegangen wird. Davon hat der Kanton nach aktueller Regelung 43.6% bzw. rund 31.4 Millionen Franken zu übernehmen.

Im Bereich EL zur IV werden Kosten von 123 Millionen Franken erwartet, wobei von einer Entlastung von rund 24 Millionen Franken durch Bundessubventionen ausgegangen wird. Gleichzeitig hat der Kanton vom verbleibenden Saldo im Rahmen der Finanzierung von Heimen und Werkstätten rund 38 Millionen Franken direkt zu übernehmen. Vom Restsaldo über 61 Millionen Franken hat der Kanton nach aktueller Regelung wiederum 43.6% zu übernehmen, was 26.6 Millionen Franken entspricht.

Infolge der hälftigen Beteiligung bei den Pflegekostenbeiträgen fallen weitere 22 Millionen zu Lasten des Kantons an. Dieser Kostenteiler bliebe unverändert, womit sich in diesem Punkt keine finanzielle Veränderung ergibt.

Wird nun der Kostenteiler von aktuell 43.6% Kanton zu 56.4% Gesamtheit der Einwohnergemeinden auf 50% zu 50% angepasst, so werden die Kosten zu Lasten des Kantons wie folgt verändert:

	Kosten 2014 geplant	Kosten 2014 neu	Abweichung
EL AHV	Fr. 31.4 Mio.	Fr. 36.0 Mio.	Fr. 4.6 Mio.
EL IV	Fr 26.6 Mio.	Fr. 30.5 Mio.	Fr. 3.9 Mio.

Die vorübergehende Anpassung des Kostenteilers führt also zu einer voraussichtlichen Mehrbelastung der kantonalen Finanzen von rund 8.5 Millionen Franken für das Jahr 2014. Im Voranschlag 2014 sind diese Kostenveränderungen bereits berücksichtigt.

4.2 Folgen für die Gemeinden

Die Gesamtheit der Einwohnergemeinden würde um 8.5 Millionen Franken entlastet.

Aufgrund der vorhandenen Analysen zeigt sich, dass die von den Einwohnergemeinden getragenen Lasten in der sozialen Sicherheit ein leicht stärkeres relatives Wachstum aufweisen als diejenigen des Kantons. Dies ist einerseits auf den aktuellen Verteilschlüssel zurückzuführen, der einen höheren Anteil der Einwohnergemeinden aufweist, und andererseits eine Folge der Steigerung der Sozialhilfekosten, insbesondere im Jahr 2012.

Vor diesem Hintergrund und mit Rücksicht auf den bestehenden Konsens, entstandene Disparitäten zwischen Einwohnergemeinden und Kanton auszugleichen, rechtfertigt sich die vorübergehende Entlastung der Gesamtheit der Einwohnergemeinden und eine Belastung des Kantons für das Jahr 2014.

5. Rechtliches

Die vorgeschlagene Regelung steht nicht im Widerspruch zu übergeordnetem Bundesrecht. Es handelt sich um eine ausschliesslich kantonale Regelung.

Gemäss § 36 Abs. 1 Buchstabe b. der Kantonsverfassung unterliegt der vorliegende Beschluss dem fakultativen Referendum.

6. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Esther Gassler
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

7. **Beschlussesentwurf**

Festlegung des Verteilschlüssels für die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und die Pflegekostenbeiträge für das Jahr 2014

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf die §§ 54 Abs. 4 und 179 Sozialgesetz¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 10. September 2013 (RRB Nr. 2013/1642), beschliesst:

Die Pflegekostenbeiträge an die stationäre Pflege und die Beiträge an die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, abzüglich der Bundesbeiträge und einschliesslich der Verwaltungskosten, werden vom Kanton und der Gesamtheit der Einwohnergemeinden im Jahre 2014 je zur Hälfte getragen.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

Verteiler KRB

Departement des Innern
 Amt für soziale Sicherheit (2)
 Einwohnergemeinden
 Amt für Finanzen (2)
 Kantonale Finanzkontrolle
 Parlamentsdienste

¹⁾ BGS 831.1.