

# ***Krankenversicherung; Beitrag des Kantons Solothurn zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung 2015***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom 28. Oktober 2014, RRB Nr. 2014/1879

## **Zuständiges Departement**

Departement des Innern

## **Vorberatende Kommission(en)**

Sozial- und Gesundheitskommission  
Finanzkommission

## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung .....	3
1. Ausgangslage .....	5
2. Kantonsbeitrag 2015 .....	5
3. Anspruchsberechtigte Personen .....	6
3.1 Hauptgruppen in der Prämienverbilligung.....	6
3.2 Aufwendungen für Prämienausstände, Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen .....	6
3.3 Ordentliche Prämienverbilligung .....	7
3.4 Voraussichtliche Verteilung auf die Bezugsgruppen .....	7
4. Verordnungsänderungen .....	7
5. Parameter Modell 2015 .....	8
6. Auswirkungen .....	9
7. Rechtliches.....	9
8. Antrag.....	10
9. Beschlussesentwurf .....	11

## Kurzfassung

Die Kantone sind von Bundesrechts wegen verpflichtet, für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Beiträge an die Prämienverbilligung zu leisten. Die Prämienverbilligung wird durch Beiträge des Bundes und des Kantons finanziert. Gemäss § 93 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) entsprach der Kantonsbeitrag bis ins Jahr 2014 80% des Bundesbeitrages. Infolge der Umsetzung des Massnahmenplanes 2014 hat der Kantonsrat diesen Beitrag per Gesetzesänderung auf 70% herabgesetzt (KRB vom 3. September 2014, RG 067/2014). Der Beitrag wird vom Kantonsrat weiterhin endgültig festgelegt. Es ist möglich, dass gegen die Gesetzesänderung das Referendum zustande kommt (Referendumsfrist 19. Dezember 2014) und bei einer Volksabstimmung die Kürzung der individuellen Prämienverbilligung nicht bestätigt wird. Würde dies eintreten, bliebe der herkömmliche Beitragssatz von 80% bestehen. Diesem Umstand ist bei der Festlegung des Kantonsbeitrags für das Jahr 2015 Rechnung zu tragen bzw. es sind hinsichtlich des Beitrages zwei alternative Beschlüsse zu fassen.

Nach der provisorischen Hochrechnung des Bundesamtes für Gesundheit beträgt der Bundesbeitrag für das Jahr 2015 für den Kanton Solothurn 75'174'116 Franken. Der Kantonsbeitrag beträgt folglich bei einem Beitragsschlüssel von 80% 60'139'293 Franken und bei einem Beitragsschlüssel von 70% 52'621'881 Franken. Dies ergibt für das Jahr 2015 eine Prämienverbilligungssumme von insgesamt 135'313'409 Franken respektive von 127'795'997 Franken.

Gemäss Art. 64a Abs. 4 KVG muss der Kanton 85% der mittels Betreibungsverfahren nicht einbringbaren KVG-Prämien und Kostenbeteiligungen sowie Verzugszinsen und Betriebskosten übernehmen. Unter der Annahme, dass die im Frühjahr 2015 eintreffenden Forderungen der Krankenversicherer aus dem Jahr 2014 zu übernehmen und dafür 6 Mio. Franken aufzuwenden sind, werden für die Prämienverbilligung noch 129.3 Mio. Franken respektive 121.8 Mio. Franken zur Verfügung stehen. Mit den zu erwartenden Zunahmen in den Bereichen Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe sowie durch die Wirkungen des Massnahmenplans verringert sich die für die ordentliche Prämienverbilligung bereitgestellte Summe erneut. Die Mittel werden auf die wirtschaftlich schwächsten Gruppen der Bevölkerung konzentriert.



Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über den Beitrag des Kantons Solothurn zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung 2015.

## **1. Ausgangslage**

Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10) verpflichtet die Kantone, Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen zu gewähren (Art. 65 Abs. 1 KVG). Für untere und mittlere Einkommen verbilligen die Kantone die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent (Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> KVG). Der Bund gewährt den Kantonen jährlich einen Beitrag zur Verbilligung der Prämien. Dieser entspricht 7.5 % der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Art. 66 Abs. 1 und 2 KVG).

Gemäss § 93 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) entsprach der Kantonsbeitrag bis ins Jahr 2014 80% des Bundesbeitrages. Infolge der Umsetzung des Massnahmenplanes 2014 hat der Kantonsrat diesen Beitrag per Gesetzesänderung auf 70% herabgesetzt (KRB vom 3. September 2014; RG 067/2014). Der Kantonsrat legt den Kantonsbeitrag weiterhin endgültig fest und hat auch die Möglichkeit, diesen um maximal 30 Millionen Franken zu erhöhen. Die Referendumsfrist für die Gesetzesänderung läuft am 19. Dezember 2014 ab. Der Regierungsrat hat gestützt auf den Kantonsratsbeschluss am 23. September 2014 die Sozialverordnung angepasst, um die im Massnahmenplan 2014 vorgesehenen Einsparungen auch auf der Ebene des Vollzugs umsetzen zu können. Das Inkrafttreten dieser Verordnungsänderung wurde an das Inkrafttreten der Gesetzesänderung geknüpft.

Es ist möglich, dass gegen die Gesetzesänderung das Referendum zustande kommt und bei einer Volksabstimmung die Kürzung der individuellen Prämienverbilligung nicht bestätigt wird. Würde dies eintreten, bliebe der herkömmliche Beitragssatz von 80% bestehen; ebenso die in der Sozialverordnung verankerten Bestimmungen zum Modell und zur Anspruchsberechnung. Diesem Umstand ist bei der Festlegung des Kantonsbeitrags für das Jahr 2015 Rechnung zu tragen bzw. es sind hinsichtlich des Beitrages zwei alternative Beschlüsse zu fassen.

## **2. Kantonsbeitrag 2015**

Nach der provisorischen Hochrechnung des Bundesamtes für Gesundheit beträgt der Bundesbeitrag für das Jahr 2015 für den Kanton Solothurn 75'174'116 Franken. Der Kantonsbeitrag beträgt folglich bei einem Beitragsschlüssel von 80% 60'139'293 Franken (80% von 75'174'116 Franken) und bei einem Beitragsschlüssel von 70% 52'621'881 Franken (70% von 75'174'116 Franken). Dies ergibt für das Jahr 2015 eine Prämienverbilligungssumme von insgesamt 135'313'409 Franken respektive von 127'795'997 Franken.

### 3. Anspruchsberechtigte Personen

#### 3.1 Hauptgruppen in der Prämienverbilligung

Die Prämienverbilligungsleistungen kommen hauptsächlich folgenden drei Gruppen zugute:

- Personen, welche Ergänzungsleistungen beziehen (EL-Beziehende),
- Personen, welche Sozialhilfeleistungen beziehen,
- Personen, welche ordentliche Anträge stellen.

Von 2008 bis 2014 wurden folgende Prämienverbilligungsleistungen ausbezahlt:

Jahr	Total			EL <sup>1)</sup>		Sozialhilfe <sup>2)</sup>		Ordentliche Anträge	
	Einh. <sup>3)</sup>	Pers.	Summe	Einh.	Summe	Einh.	Summe	Einh.	Summe
2008	41'347	78'194	96.1 Mio	7'279	28.0 Mio	4'120	14.0 Mio	29'455	54.1 Mio
2009	42'162	74'209	106.6 Mio	7'431	30.2 Mio	4'351	15.8 Mio	29'820	60.6 Mio
2010	46'560	74'286	124.6 Mio	7'760	35.6 Mio	5'529	19.5 Mio	31'908	69.5 Mio
2011	45'526	71'395	127.1 Mio	8'146	42.4 Mio	5'926	22.5 Mio	30'035	58.9 Mio
2012	45'721	77'190	125.2 Mio	9'350	46.2 Mio	6'023	22.0 Mio	29'211	54.0 Mio
2013 <sup>4)</sup>	42'091	61'285	115.9 Mio	9'911	51.2 Mio	6'092	23.9 Mio	25'622	40.2 Mio
2014			129.9 Mio						

#### 3.2 Aufwendungen für Prämienausstände, Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen

Gemäss Art. 64a Abs. 4 KVG muss der Kanton 85% der mittels Betreibungsverfahren nicht einbringbaren KVG-Prämien und Kostenbeteiligungen sowie Verzugszinsen und Betriebskosten übernehmen. Die Übernahmepflicht des Kantons hat Mehrkosten in der Prämienverbilligung zur Folge, bzw. die Übernahme der ausstehenden Forderungen führt zu einer Verminderung des Beitrages, welcher für die ordentliche Prämienverbilligung zur Verfügung steht. Die Erfahrungen aus den Jahren 2012 und 2013 zeigen, dass mit einem Aufwand von rund 6 Mio. Franken pro Jahr zu rechnen ist.

Für das Jahr 2015 ist trotz der eingeleiteten Massnahmen eine leichte Zunahme der **Sozialhilfefälle** nicht auszuschliessen. Da bei Personen, welche auf Sozialhilfe angewiesen sind, grundsätzlich die Ausschüttung von Prämienverbilligung in der Höhe ihrer Grundversicherung, maximal jedoch in der Höhe der kantonalen Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenversicherung erfolgt, ist hier mit Mehrkosten von 1 Mio. Franken zu rechnen.

Bei den **EL-Beziehenden** zeigt die Statistik über die vergangenen Jahre, dass im Durchschnitt das Volumen für die Prämienverbilligung jedes Jahr um 4.5 Mio. Franken gestiegen ist. Im Jahr 2015 ist mit einer Zunahme von rund 5 Mio. Franken zu rechnen. Diese Kostensteigerung ergibt sich durch die stetige Zunahme an anspruchsberechtigten Personen, insbesondere für das Jahr

<sup>1)</sup> An EL-Beziehende wird pauschal die kantonale Durchschnittsprämie ausgerichtet. Sie beträgt 2014 4'524 Franken pro Jahr.

<sup>2)</sup> An Sozialhilfebezüger/innen wird maximal die kantonale Durchschnittsprämie ausgerichtet. Die Sozialdienste sind mit Kreisschreiben aufgefordert, die Klienten und Klientinnen bei einer günstigen Krankenkasse zu versichern.

<sup>3)</sup> Gemeint sind Unterstützungseinheiten (Einzelpersonen, Ehepaare, Familien etc.)

<sup>4)</sup> Die Differenz (10.8 Mio. Franken) zwischen den an die Leistungsgruppen ausbezahlten Mittel (115.9 Mio. Franken) und dem Gesamtkredit 2013 (126.7 Mio. Franken) wurde zur Deckung der Verlustscheine aus Prämienausstände der Jahre 2012 und 2013 verwendet. Siehe dazu auch die nachfolgenden Ausführungen unter Ziffer 3.2.

2015 ist aufgrund der am 16. September 2014 (RRB Nr. 2014/1628) beschlossenen Senkung der Beiträge an die Pflegefinanzierung mit einer Zunahme von EL-Beziehenden zu rechnen. Zudem führt auch die Erhöhung der für die EL massgebenden kantonalen Durchschnittsprämien zu einer Steigerung der Kosten (siehe die Übersicht auf S. 8).

Seit 1. Januar 2010 werden **Ergänzungsleistungen für Familien** ausgerichtet. Hinsichtlich der Krankenkassenprämien gilt ab 2015 die gleiche Regelung wie bei Beziehenden von Sozialhilfe. Bezugsberechtigte erhalten Prämienverbilligung in der Höhe ihrer Grundversicherung, maximal jedoch in der Höhe der kantonalen Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenversicherung. Es ist davon auszugehen, dass die anspruchsberechtigten Familien grösstenteils schon bis anhin im ordentlichen Verfahren oder über die Sozialhilfe prämienvverbilligungsberechtigt waren. Dennoch ist eine leichte Steigerung der Ausgaben zu erwarten. Insbesondere weil die Prämienverbilligung für diese Bezugsgruppe höhere Leistungen umfasst als für Bezüger/innen, welche im ordentlichen Verfahren Antrag stellen können. Zudem wächst die Bezugsgruppe bei der Familien-EL noch. Für die Familien-EL im Jahr 2015 ist entsprechend mit zusätzlichen Kosten von rund 1 Mio. Franken zu rechnen. Dafür werden die ordentliche Prämienverbilligung und die Prämienverbilligung zur Sozialhilfe entlastet.

### 3.3 Ordentliche Prämienverbilligung

Für das Jahr 2015 steht entweder eine Gesamtsumme von 135'313'409 Franken oder von 127'795'997 Franken zur Verfügung.

Da die im Frühjahr 2015 eintreffenden Forderungen der Krankenversicherer aus dem Jahr 2014 zu übernehmen sind, stehen de facto von der Prämienverbilligungssumme nur 129.3 Mio. Franken respektive nur 121.8 Mio. Franken zur Verfügung. Für die EL-Beziehende sind davon rund 57 Mio. Franken, für Personen mit Sozialhilfe rund 25 Mio. Franken und für weitere Sondergruppen (z.B. Quellensteuer, Härtefälle) rund 1 Mio. Franken zu reservieren. Für die ordentliche Prämienverbilligung 2014 stehen damit noch rund 46.3 bzw. 32.8 Mio. Franken zur Verfügung.

### 3.4 Voraussichtliche Verteilung auf die Bezugsgruppen

Bezugsgruppe	Betrag in CHF
Ergänzungsleistungsbezüger (inkl. FamEL)	57.0 Mio.
Sozialhilfebezüger	25.0 Mio.
Verlustscheine 2014	6.0 Mio.
Sondergruppen	1.0 Mio.
Ordentliche Prämienverbilligung	46.3 Mio. oder 32.8 Mio.
<b>Totalbetrag</b>	<b>135.3 Mio. oder 121.8 Mio.</b>

## 4. Verordnungsänderungen

Innerhalb des kantonsrätlichen Rahmens legt der Regierungsrat das Verteilmodell der Prämienverbilligung fest (Richtprämien, massgebendes Einkommen und Eigenbelastungsgrenze in Prozenten des massgebenden Einkommens). Der Regierungsrat orientiert sich dabei an der Durchschnittsprämie der Grundversicherung. Zudem wird die Einhaltung des vom Kantonsrat gesprochenen Kredites mit der Festsetzung der Eigenbelastungsgrenze gesteuert (§§ 88 und 89 SG und §§ 68 ff. der Sozialverordnung vom 29. Oktober 2007, SV; BGS 831.2). Zwecks Erreichens des gesetzten Sparziels hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 23. September 2014 (RRB Nr. 2014/1719) die Grundlagen zur Anspruchsberechnung sowie des darauf basierenden Parametermodells angepasst. Konkret wurde die in § 70 SV festgelegte Spanne des massgebenden Einkommens, welche zur Berechnung des Anspruchs auf individuelle Prämienverbilligung dient, hinsichtlich des oberen Grenzwertes von 84'000 Franken auf 60'000 Franken herabgesetzt. Das

Departement des Innern hat dabei weiterhin die Kompetenz, diesen Grenzwert um +/- 12'000 Franken anzupassen.

Damit für die kommenden finanzpolitisch schwierigen Jahre bewältigt werden können, muss das massgebliche Einkommen im Jahr 2015 auf 50'000 Franken festgesetzt werden. Dies hat zur Folge, dass vor allem Gesuchstellende des untern Mittelstandes künftig auf einen Prämienverbilligungsbeitrag verzichten müssen. Die noch verfügbaren Mittel werden im Gegenzuge stärker auf finanziell schwächere Personengruppen konzentriert.

## 5. Parameter Modell 2015

Die Prämiensteigerung in der Grundversicherung im Jahr 2015 beträgt bei den Erwachsenen 5.4%, bei den jungen Erwachsenen 5.6% und bei den Kindern 4.8% (Bundesamt für Gesundheit, kantonale Durchschnittsprämien 2015, Mitteilung vom 25. September 2014). Die **Richtprämie** in der Prämienverbilligung soll grundsätzlich so berechnet werden, dass die Grundversicherung bei einer günstigen Krankenversicherung gedeckt werden kann. Allerdings kann die sozialpolitische Zielsetzung bei allen drei Prämienkategorien nur gehalten werden, wenn von einer Prämie bei einem günstigen Anbieter ausgegangen wird und man die Annahme trifft, bei der jeweiligen Krankenkasse werde ein optimiertes Versicherungsmodell (HMO, Hausarztmodell, Telmed, inkl. situativ angemessener Franchise) gewählt. Das Bevorzugen solcher Modelle ist erwünscht, kann aber gesetzlich nicht durchgesetzt werden. Das vorliegende Modell übt in dieser Beziehung einen gewissen Druck auf die Bezüger und Bezügerinnen von Prämienverbilligungsleistungen aus.

Der Eigenanteil bei einem **massgebenden Einkommen** von 0 Franken soll dabei auf 4% festgesetzt und bis zu einem massgebenden Einkommen von 50'000 Franken linear auf 14% erhöht werden.

Die **minimale Auszahlung** von Prämienverbilligungsleistungen an Erwachsene soll unverändert auf 300 Franken pro Person festgelegt werden. Für Kinder und junge Erwachsene soll wie bisher auf die Festlegung eines minimal ausbezahlten Frankenbetrages verzichtet werden.

Aus den obigen Ausführungen ergeben sich für das Jahr 2015 folgende Parameter:

<b>Durchschnittsprämie 2015:</b>	Erwachsene 397, Junge Erwachsene 363, Kinder 91
<b>Geplante Parameter 2015:</b>	Richtprämie Erwachsene 278, Junge Erwachsene 254, Kinder 80 Minimaler ausbezahlter Frankenbetrag Erwachsene: 300 Eigenanteil: 5%-15% Massgebendes Einkommen: 0-50'000 Franken
Durchschnittsprämie 2014:	Erwachsene 377, Junge Erwachsene 343, Kinder 87
Parameter 2014:	Richtprämie Erwachsene 264, Junge Erwachsene 240, Kinder 78 Minimaler ausbezahlter Frankenbetrag Erwachsene: 300 Eigenanteil: 6%-16% Massgebendes Einkommen: 0-80'000 Franken

Wie in den Vorjahren liegen verlässliche Steuerzahlen für ein genaues Modell erst im Dezember 2014/Januar 2015 vor. Darüber hinaus würde das Modell Anpassungen erfahren, wenn das Referendum gegen die Herabsetzung des Kantonsbeitrages angenommen und dieser weiterhin 80% des Bundesbeitrages betragen würde. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass noch Anpassungen im Parametermodell erfolgen müssen.

## 6. Auswirkungen

Der Kantonsrat hat mit dem am 3. Dezember 2008 erheblich erklärten Auftrag (A 062/2008) den Regierungsrat beauftragt, Vorlagen an den Kantonsrat auch hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit in den Bereichen Wirtschaft (ökonomisch), Gesellschaft (sozial) und Umwelt (ökologisch) zu beurteilen. Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 2009/2293 vom 7. Dezember 2009 diesen Auftrag umgesetzt und ein Merkblatt (Nachhaltigkeits-Check) erlassen. Die Nachhaltigkeit ist zu prüfen, wenn das Geschäft erhebliche ökologische oder ökonomische oder soziale Auswirkungen allgemein oder auf einzelne Regionen oder den ganzen Kanton hat oder auf nachfolgende Geschäfte erheblichen Einfluss ausüben könnte.

**Ökonomisch** betrachtet entlastet die Prämienverbilligung nachhaltig einerseits wirtschaftlich schwache Haushalte von Lebenshaltungskosten, belastet andererseits aber den öffentlichen Haushalt, auch verglichen mit andern sozialen Leistungen, erheblich. Die ständig steigenden Gesundheitskosten stellen die öffentlichen Haushalte vor grosse Herausforderungen. Gerade mit der individuellen Prämienverbilligung ist daher die Balance zu finden zwischen sozialpolitisch Wünschbarem und wirtschaftlich Machbarem.

**Sozial** betrachtet ist die Prämienverbilligung zweifellos nachhaltig, da sie nach Art. 65 KVG Menschen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen den Zugang zur medizinischen und pflegerischen Grundversorgung erleichtert oder überhaupt ermöglicht. Sie berücksichtigt insbesondere Familien und verbilligt die Kinderprämien überproportional zu den Erwachsenenprämien. Das gewählte Modell berücksichtigt die Einkommens- und Vermögensverteilung der Haushalte.

**Ökologisch** hat die Vorlage keine wesentlichen Auswirkungen.

## 7. Rechtliches

Die Kantone sind von Bundesrechts wegen verpflichtet, für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Beiträge an die Prämienverbilligung zu leisten (Art. 65 KVG). Die Prämienverbilligung wird durch Beiträge des Bundes und des Kantons finanziert (Art. 66 Abs. 1 KVG; § 93 Abs. 1 SG). Der Kantonsrat legt den Kantonsbeitrag endgültig fest (§ 93 Abs. 3 SG).

Der beantragte Kantonsbeitrag entspricht dem gesetzlichen Mindestbeitrag; unabhängig davon, ob die Gesetzesänderung und damit die Herabsetzung des Schlüssels für den Kantonsbeitrag in Kraft treten oder nicht. Es handelt sich zudem um eine gebundene Ausgabe (§ 55 Abs. 1 Bst. a WoV-G; BGS 115.1).

Der vorliegende Beschluss unterliegt nicht dem Referendum (Art. 40 Abs. 2 KV und § 93 Abs. 3 SG).

**8. Antrag**

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

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm  
Landammann

Andreas Eng  
Staatschreiber

## 9. **Beschlussesentwurf**

### **Krankenversicherung; Beitrag des Kantons Solothurn zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung 2015**

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 65 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 14. März 1996 (KVG; SR 832.10) und § 93 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (BGS 831.1), nach Kenntnisaufnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 28. Oktober 2014 (RRB Nr. 2014/1879), beschliesst:

1. Tritt der Kantonsratsbeschluss vom 3. September 2014, RG 067/2014 am 1. Januar 2015 in Kraft und lautet § 93 Abs. 2 SG neu, dass der Kantonsbeitrag 70% des Bundesbeitrages entspricht, beträgt der Kantonsbeitrag für die Prämienverbilligung 2015 70% des Bundesbeitrages und wird auf 52'621'881 Franken (70% von 75'174'116 Franken) festgelegt.
2. Tritt der Kantonsratsbeschluss vom 3. September 2014, RG 067/2014 am 1. Januar 2015 nicht in Kraft und lautet § 93 Abs. 2 SG weiterhin, dass der Kantonsbeitrag 80% des Bundesbeitrages entspricht, beträgt der Kantonsbeitrag für die Prämienverbilligung 2015 80% des Bundesbeitrages und wird auf 60'139'293 Franken (80% von 75'174'116 Franken) festgelegt.
3. Dieser Beschluss tritt am 1. Januar 2015 in Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

---

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

---

#### **Verteiler KRB**

Departement des Innern  
Amt für soziale Sicherheit (5)  
Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (4)  
Amt für Finanzen (2)  
Kantonale Finanzkontrolle