

Festlegung des Verteilschlüssels für die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und die Pflegekostenbeiträge für das Jahr 2015

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 29. April 2014, RRB Nr. 2014/816

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
1.5 Bericht und Empfehlungen	6
2. Übergangslösung	6
3. Verhältnis zur Planung	7
4. Auswirkungen	7
4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	7
4.2 Folgen für die Gemeinden	8
5. Rechtliches	8
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 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. Mit Beschluss vom 4. Februar 2014 hat er den Bericht vom 27. September 2013 und die Empfehlungen der eingesetzten Arbeitsgruppe zur Kenntnis genommen. Der Bericht zeigt auf, dass der Weg einer vollständigen Aufgabenentflechtung und damit eine Beseitigung der Verbundaufgabe EL näher geklärt werden muss. Entsprechend hat der Regierungsrat gleichzeitig mit der Kenntnisnahme des Berichtes das Department des Innern beauftragt, unter Einbezug des VSEG sowie gestützt auf die Erkenntnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppe eine Vorlage zur weiteren Aufgabenentflechtung in Ergänzung zu jener über den NFA SO zuhanden des Regierungsrates auszuarbeiten.

Um die nötige Zeit für die Realisation einer angemessenen Lösung zu erhalten, hat der Kantonsrat bereits mit Beschluss vom 6. November 2013 im Sinne einer Übergangslösung festgelegt, dass die Pflegekostenbeiträge und die Beiträge an die Ergänzungsleistungen, abzüglich der Bundesbeiträge und einschliesslich der Verwaltungskosten, für das Jahr 2014 je hälftig durch die Einwohnergemeinden und den Kanton getragen werden. Dies ist mit einer Entlastung der Einwohnergemeinden bzw. einer Belastung des Kantons von rund 8.5 Millionen Franken verbunden. Diese Lösung soll nun für das 2015 fortgeführt werden, damit die Gesetzgebungsarbeiten mit der nötigen Umsicht und abgestimmt auf den NFA SO abgeschlossen werden können. Die Fortführung der Übergangslösung ist 2015 mit einer Entlastung der Einwohnergemeinden bzw. einer Belastung des Kantons von rund 8 Millionen Franken verbunden.

Sehr geehrter Herr Präsident
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 2015.

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 (2009/2292), festgelegt. Dieser ist bis und mit 2013 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 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 1. Januar 2012 in Kraft getreten. Die Auslagen haben im 2012 rund 41 und im 2013 rund 42 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. Im Weiteren hat der Kantonsrat am 25. März 2014 (SGB 188/2013) die Planungsbeschlüsse 6 und 8 für erheblich erklärt und den Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat im Jahr 2015 Botschaft und Entwurf zur Aufgabenentflechtung im Sozialbereich zu unterbreiten.

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.

Mit Beschluss vom 29. Januar 2013 (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. Das Fachreferat für die Arbeitsgruppe wurde der Firma Ecoplan übertragen.

1.5 Bericht und Empfehlungen

Mit Beschluss vom 4. Februar 2014 (2014/233) hat der Regierungsrat den Bericht vom 27. September 2013 und die Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Vollzug Sozialgesetz – Entwicklung der Sozialkosten“ zur Kenntnis genommen. Der Bericht zeigt auf, dass der Weg einer vollständigen Aufgabenentflechtung und damit eine Beseitigung der Verbundaufgabe im Bereich EL näher geklärt werden muss. Entsprechend hat der Regierungsrat gleichzeitig mit der Kenntnisnahme des Berichtes das Department des Innern beauftragt, unter Einbezug des Verbandes Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) sowie gestützt auf die Erkenntnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppe eine Vorlage zur weiteren Aufgabenentflechtung in Ergänzung zu jener über die Neugestaltung des Finanzausgleiches und den Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden zuhanden des Regierungsrates auszuarbeiten.

Die Ausgangslage ist je nach Beschluss des Kantonsparlamentes bzw. Ausgang einer allfälligen Volksabstimmung zur Vorlage zur Ausfinanzierung der Pensionskasse (Variante mit oder ohne Gemeindebeteiligung) neu zu beurteilen (§ 27 V2 Abs. 2 des PKSO Gesetzes).

2. Übergangslösung

Vorausschauend wurde für das Jahr 2014 bereits eine Übergangslösung getroffen, ohne jedoch ein Präjudiz für die definitive Lösung zu schaffen. Der Kantonsrat hat mit Beschluss vom 6. November 2013 festgelegt, dass die Pflegekostenbeiträge und die Beiträge an die Ergänzungsleistungen, abzüglich der Bundesbeiträge und einschliesslich der Verwaltungskosten, für das Jahr 2014 je hälftig durch die Einwohnergemeinden und den Kanton getragen werden.

Die Ausarbeitung einer Vorlage unter Berücksichtigung der Erkenntnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppe, welche zudem eine Ergänzung zu jener über die Neugestaltung des Finanzausgleiches und den Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden darstellen soll, benötigt unter den aktuellen Umständen über das 2014 hinaus Zeit. Einerseits ist davon auszugehen, dass

die Massnahmenplanungen 2013 und 2014 sowie die getroffenen Vorkehrungen im Bereich Sozialhilfe¹⁾ zu Bewegungen bei den für eine Neuordnung relevanten Sozialkosten führen werden. Diese sind insbesondere bei einer definitiven Zuteilung von Leistungsfeldern zu berücksichtigen, soll nicht wieder ein Ungleichgewicht zwischen Kanton und Einwohnergemeinden entstehen. Zum anderen hat der Regierungsrat die Vorlage zur Neugestaltung des Finanzausgleiches und den Aufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich der Einwohnergemeinden, NFA SO) mit Beschluss vom 14. Januar 2014 (2014/65) an den Kantonsrat überwiesen. Die Beratungen werden ebenfalls Einfluss auf die Vorlage zur Neuordnung der Verbundaufgabe EL haben. Vor diesem Hintergrund erscheint es nötig, für die Gesetzgebungsarbeiten über das Jahr 2014 hinaus Zeit einzuräumen. Entsprechend ist auch für das Jahr 2015 eine Übergangslösung bei der Verteilung der Kosten im Bereich EL und Pflegefinanzierung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden zu bestimmen. Es bietet sich an, die für das Jahr 2014 getroffene Lösung mit einer hälftigen Aufteilung der Kosten auch für das 2015 fortzuführen. § 179 SG ermöglicht dieses Vorgehen explizit.

Die Arbeitsgruppe „Vollzug Sozialgesetz – Entwicklung Sozialkosten“ war paritätisch mit Vertretern und 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 wurde bereits in dieser Gruppe diskutiert und gutgeheissen. Angesichts dessen und der zeitlichen Dringlichkeit wurde schon bei der ersten Vorlage für eine Übergangslösung auf ein formelles Vernehmlassungsverfahren verzichtet. Da eine hälftige Verteilung der Kosten für das 2014 durch den Kantonsrat beschlossen worden ist und diese Lösung nun zur Fortführung vorgeschlagen wird, wurde erneut 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), zwei parlamentarische Aufträge zur Neuordnung der Sozialkosten („Klare Kompetenzen- und Finanzregelungen im Sozialbereich“, KRB A 222/2011, und „Entwicklung Sozialkosten“, KRB A 027/2012) sowie zwei verbindliche Planungsbeschlüsse (SGB 188/2013) zur Aufgabenentflechtung im Sozialbereich.

4. Auswirkungen

4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Anpassung des Kostenteilers auf 50% zu 50% führte 2014 zu einer Veränderung der Kostenverteilung zu Lasten des Kantons von insgesamt 8.5 Millionen Franken.

	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.

¹⁾ Beachte dazu die Planung in RRB vom 4. Februar 2014, Nr. 233/2014.

Für das Jahr 2015 wurde im Rahmen des Budgetprozesses bereits mit einem Verteilschlüssel bei den EL und den Pflegekosten von 50:50 gerechnet. Dabei wird im Bereich EL zur AHV mit einem Gesamtvolumen von 88 Millionen Franken gerechnet, wovon ein erwarteter Bundesanteil von 20 Millionen abzuziehen ist. Im Bereich EL zur IV wird demgegenüber mit einem Gesamtvolumen von 120 Millionen Franken gerechnet, wobei ein erwarteter Bundesanteil von 24 Millionen und ein Anteil von 38 Millionen an direkten Beiträgen vonseiten Kanton abzuziehen ist. Würde man diese Ausgaben mit dem bis 2013 geltenden Verteilschlüssel auf Kanton und Einwohnergemeinden verteilen, ergäben sich nachfolgende Daten:

	Kosten 2015 gemäss altem Verteilschlüssel	Kosten 2015 geplant	Abweichung
EL AHV	Fr. 29.6 Mio.	Fr. 34.0 Mio.	Fr. 4.4 Mio.
EL IV	Fr. 24.9 Mio.	Fr. 28.5 Mio.	Fr. 3.6 Mio.

Die Weiterführung des hälftigen Kostenteilers führt zu einer Mehrbelastung der kantonalen Finanzen von rund 8 Millionen Franken für das Jahr 2015.

4.2 Folgen für die Gemeinden

Die Gesamtheit der Einwohnergemeinden würde um 8 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.

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 erneute Belastung des Kantons für das Jahr 2015.

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

Peter Gomm
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

7. **Beschlussesentwurf**

Festlegung des Verteilschlüssels für die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und die Pflegekostenbeiträge für das Jahr 2015

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf die §§ 54 Abs. 4 und 179 Sozialgesetz¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 29. April 2014 (RRB Nr. 2014/816), 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 2015 je zur Hälfte getragen.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

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.