

Krankenversicherung; Beitrag des Kantons Solothurn zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung 2016

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 27. Oktober 2015, RRB Nr. 2015/1670

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Sozial- und Gesundheitskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
2. Kantonsbeitrag 2016	5
3. Anspruchsberechtigte Personen	5
3.1 Hauptgruppen in der Prämienverbilligung.....	5
3.2 Aufwendungen für Prämienausstände, Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen	6
3.3 Ordentliche Prämienverbilligung	7
3.4 Voraussichtliche Verteilung auf die Bezugsgruppen	7
4. Parameter Modell 2016	7
5. Auswirkungen	8
6. Rechtliches.....	9
7. Antrag.....	9
8. 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. Der Kantonsbeitrag entspricht 80% des Bundesbeitrags und wird vom Kantonsrat endgültig festgelegt. Nach der Hochrechnung des Bundesamtes für Gesundheit beträgt der Bundesbeitrag 2016 für den Kanton Solothurn 78'741'212 Franken. Der Kantonsbeitrag beträgt folglich 62'992'969 Franken. Dies ergibt für das Jahr 2016 eine Prämienverbilligungssumme von insgesamt 141'734'181 Franken.

Zur Deckung der Verlustscheine im Jahr 2016 können teilweise Rückstellungen verwendet werden, welche in den Jahren 2012 bis 2014 für die Verlustscheinsübernahme nicht benötigt wurden. Entsprechend sollen 2016 nur 5 Mio. Franken für Verlustscheine abgegrenzt werden (2015: 7.5 Mio. Franken). Damit stehen etwas mehr Mittel für die direkten Leistungen zur Verfügung. Unter Abzug der Ausgaben in den Bereichen Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe kann für die ordentliche Prämienverbilligung 49.7 Mio. Franken bereitgestellt werden. Das sind rund 3.4 Mio. Franken mehr als im Jahr 2015. Die sozialpolitischen Zielvorgaben können dennoch nur für untere Einkommen erreicht werden.

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 2016.

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^{bis} 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) entspricht der Kantonsbeitrag 80% des Bundesbeitrages. Der Kantonsrat legt den Kantonsbeitrag endgültig fest und hat auch die Möglichkeit, diesen um maximal 30 Millionen Franken zu erhöhen. Allfällige Rückstellungen aus Vorjahren (Ausgleichskonto) werden ganz oder teilweise mitverwendet.

2. Kantonsbeitrag 2016

Nach der provisorischen Hochrechnung des Bundesamtes für Gesundheit beträgt der Bundesbeitrag für das Jahr 2016 für den Kanton Solothurn 78'741'212 Franken. Der Kantonsbeitrag beträgt bei einem Beitragschlüssel von 80% 62'992'969 Franken (80% von 78'741'212 Franken). Dies ergibt für das Jahr 2016 eine Prämienverbilligungssumme von insgesamt 141'734'181 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 ¹⁾		Sozialhilfe ²⁾		Ordentliche Anträge	
	Einh. ³⁾	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	42'091	63'870	115.9 Mio	9'911	51.2 Mio	6'092	23.9 Mio	25'622	40.2 Mio
2014 ⁴⁾	40'162	58'480	116.2 Mio	11'803	55.3 Mio	6'251	25.8 Mio	21'178	34.2 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 bis 2014 zeigen, dass mit einem Aufwand von rund 6 bis 7 Mio. Franken pro Jahr zu rechnen ist. Es hat sich indes gezeigt, dass die in den Jahren 2012 bis 2014 zur Deckung von Verlustscheinen vorsorglich zurückgestellten Mittel nicht vollumfänglich haben aufgebraucht werden müssen, weil die Forderungen vonseiten der Versicherer mit einer gewissen Verzögerung gestellt werden. Im Verlaufe der kommenden Jahre werden diese Nachforderungen noch eintreffen, wobei aber zu erwarten ist, dass sich die jährlichen Aufwendungen trotz Überschneidungen bei den erwarteten Ausgaben einpendeln werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die gebildeten Reserven (geführt auf dem Ausgleichskonto IPV) zumindest teilweise abzubauen, bzw. dem eigentlichen Zweck zuzuführen. So sollen die Rückstellungen im 2016 für Verlustscheine mit Fr. 5 Mio. Franken etwas geringer ausfallen als im 2015 (7.5 Mio. Franken). Damit stehen mehr Mittel für die direkten Leistungen zur Verfügung.

Für das Jahr 2016 ist trotz der eingeleiteten Massnahmen und der voraussichtlichen Stagnation im 2015 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 2016 ist mit einer Zunahme von rund 4 Mio. Franken zu rechnen. Diese Kostensteigerung ergibt sich durch die stetige Zunahme an anspruchsberechtigten Personen; auch für das Jahr 2016 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 die

¹⁾ An EL-Beziehende wird pauschal die kantonale Durchschnittsprämie ausgerichtet. Sie beträgt 2015 4'764 Franken pro Jahr.

²⁾ 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.

³⁾ Gemeint sind Unterstützungseinheiten (Einzelpersonen, Ehepaare, Familien etc.)

⁴⁾ Die Differenz (13.7 Mio. Franken) zwischen den an die Leistungsgruppen ausbezahlten Mittel (116.2 Mio. Franken) und dem Gesamtkredit 2014 (129.9 Mio. Franken) wurde zur Deckung der Verlustscheine aus Prämienausstände zurückgestellt. Siehe dazu auch die nachfolgenden Ausführungen unter Ziffer 3.2.

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 2016 ist entsprechend mit zusätzlichen Kosten von rund 1 Mio. Franken zu rechnen. Dafür werden die ordentliche Prämienverbilligung und die Prämienverbilligung zur Sozialhilfe entlastet.

Mit den Mitteln, welche durch tiefere Rückstellungen für die Verlustscheine für die direkten Auszahlungen mehr zur Verfügung stehen, können die Kostenzunahmen in den genannten Bereichen teilweise kompensiert werden. Dies kommt den Anspruchsberechtigten, die über ordentliche Anträge Prämienverbilligung erhalten, zu Gute.

3.3 Ordentliche Prämienverbilligung

Für das Jahr 2016 steht eine Gesamtsumme von 141'734'181 Franken zur Verfügung.

Für die im Frühjahr 2016 eintreffenden Forderungen der Krankenversicherer aus dem Jahr 2015 werden teilweise nicht benötigte Mittel aus Vorjahren verwendet; entsprechend fällt die Rückstellung mit 5 Mio. Franken etwas tiefer aus. Für die EL-Beziehende sind rund 59 Mio. Franken, für Personen mit Sozialhilfe rund 27 Mio. Franken und für weitere Sondergruppen (z.B. Quellensteuer, Härtefälle) rund 1 Mio. Franken zu reservieren. Für die ordentliche Prämienverbilligung 2016 stehen damit rund 49.7 Mio. Franken zur Verfügung.

3.4 Voraussichtliche Verteilung auf die Bezugsgruppen

Bezugsgruppe	Betrag in CHF
Ergänzungsleistungsbezüger (inkl. FamEL)	59.0 Mio.
Sozialhilfebezüger	27.0 Mio.
Verlustscheine 2015	5.0 Mio.
Sondergruppen	1.0 Mio.
Ordentliche Prämienverbilligung	49.7 Mio.
Totalbetrag	141.7 Mio.

4. Parameter Modell 2016

Die Prämiensteigerung in der Grundversicherung im Jahr 2016 beträgt bei den Erwachsenen 5.1%, bei den jungen Erwachsenen 5.0% und bei den Kindern 4.8% (Bundesamt für Gesundheit, kantonale Durchschnittsprämien 2016, Mitteilung vom 23. September 2015). 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 5% festgesetzt und bis zu einem massgebenden Einkommen von 80'000 Franken linear auf 15% 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 2016 folgende Parameter:

Durchschnittsprämie 2016:	Erwachsene 417, Junge Erwachsene 381, Kinder 95
Geplante Parameter 2016:	Richtprämie Erwachsene 292, Junge Erwachsene 270, Kinder 86 Minimaler ausbezahlter Frankenbetrag Erwachsene: 300 Eigenanteil: 5%-15% Massgebendes Einkommen: 0-80'000 Franken
Durchschnittsprämie 2015:	Erwachsene 397, Junge Erwachsene 363, Kinder 91
Parameter 2015:	Richtprämie Erwachsene 278, Junge Erwachsene 254, Kinder 80 Minimaler ausbezahlter Frankenbetrag Erwachsene: 300 Eigenanteil: 5%-15% Massgebendes Einkommen: 0-80'000 Franken

Wie in den Vorjahren liegen verlässliche Steuerzahlen für ein genaues Modell erst im Dezember 2015/Januar 2016 vor. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass noch Anpassungen im Parametermodell erfolgen müssen.

5. 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 Erwachsenenprä-

mien. Das gewählte Modell berücksichtigt die Einkommens- und Vermögensverteilung der Haushalte.

Ökologisch hat die Vorlage keine wesentlichen Auswirkungen.

6. 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. 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).

7. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Roland Heim
Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

8. **Beschlussesentwurf**

Krankenversicherung; Beitrag des Kantons Solothurn zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung 2016

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 Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 27. Oktober 2015 (RRB Nr. 2015/1670), beschliesst:

1. Für die Prämienverbilligung 2016 entspricht der Kantonsbeitrag 80% des Bundesbeitrages und wird auf 62'992'969 Franken (80% von 78'741'212 Franken) festgelegt.
2. Dieser Beschluss tritt am 1. Januar 2016 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