KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 29. Januar 2024

Nr. 2024/128
KR.Nr. K 0268/2023 (DDI)

Kleine Anfrage Marlene Fischer (Grüne, Olten): Ordentliche Prämienverbilligung
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Dieses Jahr müssen die Versicherten eine massive Prämienerhöhung hinnehmen: Die Prämien im Kanton Solothurn steigen bei Kindern um 7,5 %, bei jungen Erwachsenen um 8,5 % und bei Erwachsenen um 8,7 %. Somit liegen die Durchschnittsprämien 2024 im Kanton Solothurn für Kinder bei 129 Franken, für junge Erwachsene bei 405 Franken und für Erwachsene bei 551 Franken. Angesichts dieses Prämienschocks wären die Prämienverbilligungen für Menschen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen besonders wichtig. Jedoch hat der Kantonsrat am 12.12.2023 nur den minimalen Kantonalbeitrag von 80 % für die Prämienverbilligung gesprochen. Drei Viertel des Geldes werden für Prämienverbilligung im Bereich Sozialhilfe/Ergänzungsleistungen (EL) verwendet. Aktuell fliesst nur ein Viertel des Geldes in die ordentliche Prämienverbilligung.

Durch Auswertung der Steuerdaten wird bestimmt, wer Anspruch auf ordentliche Prämienverbilligung hat. Obwohl es möglich wäre, wird die ordentliche Prämienverbilligung nicht direkt ausbezahlt: Den Anspruchsberechtigten wird ein Formular zugestellt und sie müssen Prämienverbilligung beantragen. Aktuell ist unklar, wie viel Geld auf diesem Weg tatsächlich bei welchen Anspruchsberechtigten ankommt.

Vor diesem Hintergrund wird die Regierung gebeten, folgende Fragen zu beantworten:
1. Wie beurteilt die Regierung das aktuelle System zur Auszahlung der ordentlichen Prämienverbilligung mittels Antragsformular? Wie schätzt die Regierung die Rücklaufquote der Antragsformulare ein? Bis wann werden Daten vorliegen, um dies auszuwerten?
2. Sieht die Regierung Möglichkeiten, den Zugang zur ordentlichen Prämienverbilligung im aktuellen System einfacher zu gestalten?
3. Wie beurteilt die Regierung die Möglichkeiten, dazu an Anspruchsberechtigte Informations-/Begleitschreiben in einfacher Sprache oder Fremdsprachen zu verschicken? Wie beurteilt die Regierung die Möglichkeit, auch die Website der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO) diesbezüglich zu optimieren?
4. Welche Erfahrungen wurden mit der direkten Auszahlung der Prämienverbilligung im Bereich Sozialhilfe/EL gemacht? Inwiefern können diese Erfahrungen auf die ordentliche Prämienverbilligung übertragen werden? Welche Erfahrungen mit der direkten Auszahlung der ordentlichen Prämienverbilligung gibt es in anderen Kantonen?
5. Wie beurteilt die Regierung einen Systemwechsel hin zur direkten Auszahlung der ordentlichen Prämienverbilligung? Was wären die Vor- und Nachteile? Was wäre notwendig, um diesen Systemwechsel zu vollziehen?
6. Wie ordnet sich der Anteil von einem Viertel der Prämienverbilligungssumme für die ordentliche Prämienverbilligung im kantonalen Vergleich ein? Ist die Regierung zufrieden mit der Summe, welche für die ordentliche Prämienverbilligung zur Verfügung steht? Mit welchen Massnahmen könnte diese Summe erhöht werden?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die Krankenkassen erheben die obligatorischen Prämien ohne Rücksicht auf das Einkommen und das Vermögen. Dies kann zu einer grossen finanziellen Belastung für Einzelpersonen und insbesondere Familien führen. Als Abhilfe werden Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen (IPV) für die Krankenversicherung gewährt. Durch die Verbilligung der Prämien soll den anspruchsberechtigten Personen ein angemessener Versicherungsschutz zu finanziell tragbaren Bedingungen gewährleistet werden. Damit die IPV diesen Personen zugutekommt und ihre Wirkung voll entfalten kann, ist es zentral, dass diese ihren Anspruch kennen und geltend machen.

Während Bund und Kanton die IPV gemeinsam finanzieren, obliegt die Ausgestaltung und der Vollzug der Prämienverbilligungssysteme den Kantonen. Somit existieren in der Schweiz unterschiedliche Antragssysteme, Berechnungsmodelle, Kriterien zur Festlegung der ordentlich Anspruchsberechtigten und Auszahlungsmodalitäten. U.a. für die Ermittlung des Anspruchs auf IPV und die Information darüber gibt es in der Schweiz unterschiedliche Verfahren. 2020 verfügten sieben Kantone die IPV automatisch. Zwei Kantone informierten die Bevölkerung über die IPV, jedoch ohne die potenziell Berechtigten individuell auf ihre Beitragsberechtigung hinzuweisen. Wie der Kanton Solothurn benachrichtigt die Mehrheit der Kantone (17) Anspruchsberechtigte mittels Antragsformular. Der Kanton Solothurn ermittelt auf Basis der aktuellsten Steuerverfügung (grundsätzlich des Vorvorjahres) die potenziell auf ordentliche IPV anspruchsberechtigten Haushalte und stellt ihnen automatisch ein vorausgefülltes Antragsformular zu, welches sie kontrollieren, wenn nötig ergänzen und unterschrieben retournieren können. Die Kantonale Ausgleichskasse (AKSO) prüft die retournierten Anträge, verfügt diese definitiv und zahlt die IPV direkt an die jeweiligen Krankenversicherungen aus.

Alle im Kanton Solothurn wohnhaften Personen, welche nicht direkt ein Antragsformular erhalten, können ihren IPV-Anspruch ebenfalls prüfen lassen. Hierzu steht auf der Website der AKSO ein Formular bereit, welches auch telefonisch oder per Post angefordert werden kann.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie beurteilt die Regierung das aktuelle System zur Auszahlung der ordentlichen Prämienverbilligung mittels Antragsformular? Wie schätzt die Regierung die Rücklaufquote der Antragsformulare ein? Bis wann werden Daten vorliegen, um dies auszuwerten?

Das aktuelle System der individuellen Benachrichtigung mittels Antragsformular erachten wir grundsätzlich als niederschwellig, angemessen und zielführend.

Die AKSO kann momentan noch keine systematischen Auswertungen vornehmen, wie viele und welche automatisch versendeten Anträge effektiv retourniert werden bzw. welche nicht. Sie prüft mit dem IT-Lieferanten derzeit die Machbarkeit und Umsetzung solcher Auswertungen. Sobald diese Auswertungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, werden wir den Rücklauf analysieren, allfälligen Handlungsbedarf eruieren, Massnahmen treffen und einleiten können.

Generell lässt sich bereits jetzt sagen, dass in den letzten Jahren die Anzahl eingegangener Anträge höher war als die Anzahl automatisch verschickter Anträge. Dies ist darauf zurückzuführen, dass alle im Kanton Solothurn wohnhaften Personen die Möglichkeit haben, den IPV-Anspruch prüfen zu lassen. Einerseits deutet diese Rücklaufquote darauf hin, dass ein massgebender Anteil der automatisch verschickten Anträge auch retourniert wird. Andererseits hat die Bevölkerung Kenntnis davon, dass sie ihren Anspruch immer prüfen lassen kann und nutzt diese Möglichkeit.

3.2.2 Zu Frage 2:

Sieht die Regierung Möglichkeiten, den Zugang zur ordentlichen Prämienverbilligung im aktuellen System einfacher zu gestalten?

Das aktuelle System der individuellen Benachrichtigung erachten wir grundsätzlich als niederschwellig. Verbesserungsmöglichkeiten sehen wir allenfalls im Vorantreiben der Digitalisierung, z.B. durch ein digitales Antragsformular oder eine digitale IPV-Anmeldung.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wie beurteilt die Regierung die Möglichkeiten, dazu an Anspruchsberechtigte Informations-/ Begleitschreiben in einfacher Sprache oder Fremdsprachen zu verschicken? Wie beurteilt die Regierung die Möglichkeit, auch die Website der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO) diesbezüglich zu optimieren?

Die bestehenden Massnahmen zur Information der Bevölkerung über die IPV generell und die konkreten IPV-Ansprüche erachten wir als angemessen.

Neben der automatischen Zustellung des Antragsformulars inkl. Begleitschreibens stellt die AKSO auf ihrer Website umfassende Informationsmaterialien zur IPV zur Verfügung. Dazu gehören neben dem klassischen Webauftritt mit Merkblättern, dem Antragsformular und einem FAQ auch ein Chat-Bot. Antragsformular und Begleitschreiben sind in möglichst einfacher Sprache gehalten. Die AKSO plant, den Webauftritt 2024 weiter zu optimieren, übersichtlicher und einfacher zu gestalten sowie ein Erklärvideo zur IPV aufzuschalten. Im Rahmen dieser Optimierungsüberlegungen wird die Thematik «einfache» oder «leichte Sprache» als weitere Verbesserungsmöglichkeit zusätzlich geprüft werden.

Analog informiert die AKSO die Bevölkerung über die IPV in der Wegleitung zur Steuererklärung und publiziert jeweils im Frühling je ein Inserat zur ordentlichen IPV (insbesondere für Neuzugezogene in den Kanton Solothurn) und für Quellenbesteuerte. Weiter weist sie alle Unternehmen, welche quellenbesteuerte Personen beschäftigen, jährlich mit einem Infoschreiben darauf hin, ihre quellenbesteuerten Mitarbeitenden auf die IPV aufmerksam zu machen. Neben der AKSO können Gemeinden, Sozialregionen, Verbände und Vereine als Multiplikatoren wirken und Informationen zur IPV innerhalb ihrer Anspruchsgruppen und der breiten Bevölkerung streuen.

3.2.4 Zu Frage 4:

Welche Erfahrungen wurden mit der direkten Auszahlung der Prämienverbilligung im Bereich Sozialhilfe/EL gemacht? Inwiefern können diese Erfahrungen auf die ordentliche Prämienverbilligung übertragen werden? Welche Erfahrungen mit der direkten Auszahlung der ordentlichen Prämienverbilligung gibt es in anderen Kantonen?

Die Situation der Sozialhilfe- und EL-Beziehenden ist nicht ohne Weiteres mit der ordentlichen IPV vergleichbar und auf diese übertragbar. Die IPV im Rahmen der Sozialhilfe, EL und FamEL ist ein fester Bestandteil der jeweiligen Leistung. Sie wird in deren Rahmen plafoniert ausbezahlt

(effektive Prämie bis maximal Durchschnittsprämie). Die Leistungen sind im Gegensatz zur ordentlichen IPV, bei der die Haushaltsgrösse oder das Einkommen einen Einfluss auf den ausbezahlten Betrag hat, klar definiert. Die IPV wird auch in diesen Spezialfällen indirekt via Antrag geltend gemacht, nämlich mit der Anmeldung für die jeweilige Leistung oder über die Sozialregionen.

Weder der AKSO noch dem Regierungsrat sind die Erfahrungen anderer Kantone mit Direktauszahlungen bekannt. Für eine Aussage müsste zuerst eine Umfrage bei den jeweiligen Kantonen durchgeführt werden.

3.2.5 Zu Frage 5:

Wie beurteilt die Regierung einen Systemwechsel hin zur direkten Auszahlung der ordentlichen Prämienverbilligung? Was wären die Vor- und Nachteile? Was wäre notwendig, um diesen Systemwechsel zu vollziehen?

Einem Systemwechsel hin zur direkten Auszahlung stehen wir kritisch gegenüber. Heute prüft die AKSO einen grossen Teil der Anträge manuell, z.B. Anträge von Personen, deren wirtschaftliche Lage sich verändert hat (Gutverdienende), von jungen Erwachsenen, die die Ausbildung im Vorjahr beendet haben, von in den Kanton zugezogenen Personen, von Personen mit Zivilstandsänderungen sowie veränderten Familienkonstellationen. Noch gewichtiger erscheinen die Nachteile jedoch in den umgekehrten Fällen, in welchen Personen in schwierigen finanziellen Verhältnissen in bestimmten Härtefällen ausnahmsweise beantragen können, dass auf die aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse statt auf die massgebende Steuerveranlagung abgestellt wird. In den vergangenen Jahren verfügte die AKSO im Schnitt nur rund 20% der Anträge ohne weitere Abklärungen. Ein Wegfall dieser Fallprüfungen würde den zielgerichteten Mitteleinsatz schwächen. Mit dem aktuellen System gibt es im Kanton Solothurn vergleichsweise wenige Rückforderungen von zu viel ausbezahlten IPV-Leistungen. Spätere Rückforderungen stellen auch immer eine «Schuldenfalle» dar.

Ein Systemwechsel würde Änderungen an den gesetzlichen Grundlagen, organisatorische und prozessuale Anpassungen bei der AKSO sowie an der eben eingeführten Fachanwendung bedingen.

3.2.6 Zu Frage 6:

Wie ordnet sich der Anteil von einem Viertel der Prämienverbilligungssumme für die ordentliche Prämienverbilligung im kantonalen Vergleich ein? Ist die Regierung zufrieden mit der Summe, welche für die ordentliche Prämienverbilligung zur Verfügung steht? Mit welchen Massnahmen könnte diese Summe erhöht werden?

2020 bezogen schweizweit rund 2.4 Mio. Menschen IPV, davon rund 712'000 Personen mit EL- oder Sozialhilfebezug, was rund 30% entspricht. Die Ausgaben für die individuelle Prämienverbilligung von Bund und Kantonen betrugen 2020 schweizweit insgesamt 5.5 Milliarden Franken. Von diesen wurden 2.9 Milliarden Franken, bzw. 54% an Beziehende von Sozialhilfe oder EL entrichtet. Im Kanton Solothurn macht der Anteil IPV-Beziehender mit EL oder Sozialhilfe rund 47% aus, der Anteil der Ausgaben für diese Bezugsgruppen rund 74%. Sie liegen also deutlich über dem Schweizer Durchschnitt. Im kantonalen Vergleich weist nur Neuenburg eine höhere Quote an EL- und Sozialhilfebeziehenden auf. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass der Kanton Solothurn im kantonalen Vergleich anteilsmässig einen tiefen Beitrag an die ordentliche IPV zur Verfügung stellen kann und unterdurchschnittlich wenige Haushalte mittels ordentlicher IPV zu unterstützten vermag. Kantonale Vergleiche sind jedoch immer mit Vorsicht zu geniessen. So kennt der Kanton Solothurn als einer von wenigen u.a. die Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien (FamEL). Sie haben Anspruch auf eine volle Prämienverbilligung (bis

max. Durchschnittsprämie) und sind statistisch unter der EL ausgewiesen (rund 17 Mio. Franken pro Jahr). In anderen Kantonen fällt diese Bezugsgruppe mehrheitlich unter die ordentliche IPV.

Uns ist bewusst, dass die für die ordentliche IPV zur Verfügung stehenden Mittel gemessen am Gesamtvolumen tief und bis 2022 tendenziell sogar gesunken sind. 2023 stieg der Beitrag an ordentliche IPV in absoluten Zahlen erstmals wieder an, was jedoch auf die für 2023 vom Kantonsrat vorgenommene Erhöhung des Kantonsbeitrags auf 85% zurückzuführen ist.

Uns ist ebenso bewusst, dass Handlungsbedarf besteht, wenn die Solothurner Haushalte besser entlastet werden sollen. Entsprechend prüfen wir laufend Optimierungsmöglichkeiten, um die für die ordentliche IPV zur Verfügung stehenden Mittel zu maximieren oder zielgerichteter einsetzen zu können. In der Vergangenheit wurden bereits diverse Massnahmen umgesetzt. 2019 entkoppelte der Kantonsrat die Verlustscheine von der Prämienverbilligung, was zu jährlichen Entlastungen von rund 12 Mio. Franken zu Gunsten der ordentlichen IPV führte. Schon seit längerem gilt im Kanton Solothurn die Regelung, dass Sozialhilfebeziehende maximal Anspruch auf die kantonale Durchschnittsprämie haben, jedoch nur noch die effektiven Kosten vergütet werden, wenn diese unter der Durchschnittsprämie liegen. Seit 2015 gilt diese Regelung auch für Beziehende von FamEL und seit 2021 auch für EL-Beziehende. Eine weitere Entlastung könnte möglicherweise eine Änderung bei der Beurteilung von Konkubinatspaaren bringen. Aktuell wird bei Konkubinatspaaren im Unterschied zu Verheirateten die gemeinsame wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht berücksichtigt. Dadurch können Personen IPV erhalten, welche diese aufgrund der wirtschaftlichen Gesamtsituation des Haushaltes nicht unbedingt nötig hätten. Hierzu ist ein parlamentarischer Auftrag der Mitte-Fraktion hängig (A 0270/2023).

Da der Kantonsbeitrag von Gesetzes wegen durch den Kantonsrat endgültig festgesetzt wird, ist für die Höhe der Mittel in erster Linie der Wille des Parlaments entscheidend. Der Kantonsrat hat bereits heute die Möglichkeit, den Kantonsbeitrag um jährlich maximal 30 Mio. Franken zu erhöhen (§ 93 SG Abs. 3). Dadurch stünden automatisch auch mehr Mittel für die ordentliche IPV zur Verfügung.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für Gesellschaft und Soziales, Admin (2024-024)
Ausgleichskasse des Kantons Solothurn, Allmendweg 6, 4528 Zuchwil
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat