

Festlegung des Verteilschlüssels für die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und die Pflegekostenbeiträge für die Jahre 2016 bis 2018

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 30. Juni 2015, RRB Nr. 2015/1110

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
2.1 Kostenteiler für die Jahre 2014 und 2015	6
2.2 Dynamik in den Leistungsfeldern der sozialen Sicherheit	6
3. Verhältnis zur Planung	7
4. Auswirkungen	8
4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	8
4.2 Folgen für die Gemeinden	9
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 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 erstmals mit Beschluss vom 6. November 2013 (SGB 166/2013) 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. Diese Lösung wurde mit Beschluss des Kantonsrates vom 3. September 2014 für das 2015 (SGB 052/2014) fortgeführt.

Der Massnahmenplan 2014 (SGB 212/2013) hat fortlaufende finanzielle Auswirkung auf einzelne soziale Leistungsfelder. Darüber hinaus hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 233/2014 vom 4. Februar 2014 diverse Vorkehrungen getroffen und Projekte angestossen, die auf die Kostenentwicklung in der Sozialhilfe Einfluss haben werden. Entsprechend ist in den kommenden Jahren von einer Dynamik in der sozialen Sicherheit auszugehen. Per Ende 2015 ist bei den meisten Leistungsfeldern erst ein einziger Erfahrungswert vorhanden. Soll eine Aufgabenentflechtung und dabei eine definitive Zuteilung von Leistungsfeldern erfolgen, sind für eine sorgfältige Beurteilung genügend Erfahrungswerte jedoch unverzichtbar. So erscheint es für die Gesetzgebungsarbeiten nötig, noch mehr Zeit einzuräumen und die Übergangslösung bei der Verteilung der Kosten im Bereich EL und Pflegefinanzierung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden für Jahre 2016 bis 2018 weiter zu führen. Dies verursacht eine Entlastung der Einwohnergemeinden bzw. einer Belastung des Kantons um rund 8 bis 8.5 Millionen Franken pro Jahr.

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 die Jahre 2016 bis 2018.

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 Jahr 2012 rund 41, im Jahr 2013 rund 42 und im Jahr 2014 etwas mehr als 43 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 Departement 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.

2. Übergangslösung

2.1 Kostenteiler für die Jahre 2014 und 2015

Da die Arbeiten an einer Aufgabenentflechtung bzw. Neuordnung der Verteilschlüssel einige Zeit in Anspruch nahmen, wurden für die Jahre 2014 und 2015 Übergangslösungen getroffen, ohne jedoch ein Präjudiz für die definitive Lösung zu schaffen. Der Kantonsrat hat mit Beschluss vom 6. November 2013 (SGB 166/2013) und erneut mit solchem vom 3. September 2014 (SGB 052/2014) festgelegt, dass die Pflegekostenbeiträge und die Beiträge an die Ergänzungsleistungen, abzüglich der Bundesbeiträge und einschliesslich der Verwaltungskosten, für die Jahre 2014 und 2015 je hälftig durch die Einwohnergemeinden und den Kanton getragen werden.

2.2 Dynamik in den Leistungsfeldern der sozialen Sicherheit

Im Zuge der strukturellen Verschlechterung der Finanzlage seit 2012 wurde mit RRB Nr. 2013/440 vom 12. März 2013 eine Leistungsüberprüfung und Prozessoptimierung der gesamtstaatlichen Aufgaben u.a. unter Einbezug des Themengebietes Soziales/Gesundheit beschlossen.

Der in der Folge erstellte Massnahmenplan 2014 (SGB 212/2013) enthält Massnahmen, die eine finanzielle Auswirkung auf einzelne Leistungsfelder in der sozialen Sicherheit haben werden. Zu nennen ist bspw. die Anpassung der Pflegefinanzierung an das Leistungsniveau von Vergleichskantonen (umgesetzt mit RRB Nr. 2014/1628 vom 16. September 2014), die befristete Plafonierung der Taxen für Alters- und Pflegeheime sowie für Institutionen im Bereich Menschen mit Behinderung oder die Plafonierung des Beitrages für persönliche Auslagen von Heimbewohnenden. Darüber hinaus hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 233/2014 vom 4. Februar 2014 diverse Vorkehrungen getroffen und Projekte angestossen, die im Bereich Sozialhilfe bzw. auf die dortige Kostenentwicklung Einfluss haben werden. Diese befinden sich derzeit in der Umsetzung.

Entsprechend ist in den kommenden Jahren von einer Dynamik in den Leistungsfeldern der sozialen Sicherheit auszugehen. Per Ende 2015 ist bei den meisten Leistungsfeldern erst ein einziger Erfahrungswert vorhanden; die Entwicklung wird sich aber mindestens bis 2017 fortsetzen. Soll eine Aufgabenentflechtung und dabei eine definitive Zuteilung von Leistungsfeldern erfolgen, spielt diese Entwicklung sowie genügend Erfahrungswerte für eine sorgfältige Beurteilung eine wichtige Rolle. Andernfalls entsteht rasch wieder ein Ungleichgewicht zwischen Kanton und Einwohnergemeinden. Darüber hinaus sind aktuell die Auswirkungen des neuen innerkantonalen Finanzausgleiches noch nicht abschliessend bekannt. Aus Gemeindesicht müsste jedoch zumindest ein erstes effektives Jahresergebnis vorliegen, damit eine verlässliche Budgetplanung möglich ist.

Vor diesem Hintergrund erscheint es nötig, für die Gesetzgebungsarbeiten noch einmal mehr Zeit einzuräumen und die Gelegenheit zu geben, die aktuellen und künftigen Bewegungen zu beobachten bzw. zu analysieren. Es bietet sich an, die für die Jahre 2014 und 2015 eingerichtete Übergangslösung bei der Verteilung der Kosten im Bereich EL und Pflegefinanzierung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden für Jahre 2016 bis 2018 weiter zu führen. § 179 SG ermöglicht dieses Vorgehen denn auch explizit.

Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass die nun bekannten Rahmenbedingungen für die Ausfinanzierung der Pensionskasse bei der Entwicklung einer Lösung für die zukünftige Lastenverteilung in der sozialen Sicherheit einzuschliessen sind. Insbesondere ist die gesetzliche Möglichkeit, die Zusatzbelastung des Kantons bei dieser Ausfinanzierung bei der Regelung anderer Leistungsfelder mitzuberücksichtigen, sorgfältig zu prüfen.

Die Weiterführung des Verteilschlüssels von 50:50 zwischen den Einwohnergemeinden und dem Kanton für die genannten Kosten und für die genannte Zeit wurde Ende Juni 2015 bereits dem Vorstand des Verbandes Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) unterbreitet. Die Verlängerung der Übergangslösung wurde dabei positiv bewertet. Angesichts dieser Rückmeldung und den bereits gemachten, guten Erfahrungen mit der Übergangslösung wurde auf ein formelles Vernehmlassungsverfahren verzichtet.

3. Verhältnis zur Planung

Im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2016 – 2019 ist die Neuordnung der Sozialkosten nicht abgebildet. Allerdings bestehen ein gesetzlicher Auftrag zur regelmässigen Überprüfung des Verteilschlüssels (§ 54 Abs. 4 sowie § 179 Abs. 2 SG). Im Weiteren wurde der parlamentarische Auftrag „Klare Kompetenzen- und Finanzregelungen im Sozialbereich“ (KRB A 222/2011) mit folgendem Wortlaut für erheblich erklärt:

Der Regierungsrat wird beauftragt, im Zusammenhang mit der Überprüfung des Verteilschlüssels der Ergänzungsleistungen durch eine paritätische Arbeitsgruppe Kanton/Einwohnergemeinden „Finanzierung soziale Sicherheit“ zu klären, ob eine klarere Regelung der Zuständigkeiten und der finanziellen Verantwortung im Sozialgesetz erforderlich ist. Dabei sollen Entscheidkom-

petenz und finanzielle Verantwortung soweit als möglich auf der gleichen Stufe angesiedelt sein.

Darüber hinaus bestehen zwei Planungsbeschlüsse (SGB 188/2013) zur Aufgabenentflechtung im Sozialbereich, die beide mit dem nachfolgenden, jeweils gleichen Wortlaut für verbindlich erklärt wurden:

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat im Jahr 2015 Botschaft und Entwurf 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 7.6 Millionen Franken.

	Kosten 2014 alter Schlüssel	Kosten 2014 neuer Schlüssel	Abweichung
EL AHV	Fr. 28.7 Mio.	Fr. 32.9 Mio.	Fr. 4.2 Mio.
EL IV	Fr 23.1 Mio.	Fr. 26.5 Mio.	Fr. 3.4 Mio.

Für das Jahr **2015** wurde im Rahmen des Budgetprozesses bereits mit einem Verteilschlüssel bei den EL und den Pflegekosten von 50:50 gerechnet. Dabei wurde im Bereich EL zur AHV mit einem Gesamtvolumen von 88 Millionen Franken gerechnet, wovon ein erwarteter Bundesanteil von 19 Millionen abzuziehen ist. Im Bereich EL zur IV wurde demgegenüber mit einem Gesamtvolumen von 114 Millionen Franken gerechnet, wobei ein erwarteter Bundesanteil von 23 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. 30.1 Mio.	Fr. 34.5 Mio.	Fr. 4.4 Mio.
EL IV	Fr. 23.1 Mio.	Fr. 26.5 Mio.	Fr. 3.4 Mio.

Für das Jahr **2016** können abgestützt auf die Zahlen des Voranschlags folgende Daten ausgewiesen werden:

	Kosten 2016 gemäss altem Verteilschlüssel	Kosten 2016 geplant	Abweichung
EL AHV	Fr. 30.5 Mio.	Fr. 35.0 Mio.	Fr. 4.5 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 7.8 Millionen Franken für das Jahr 2015 und rund 8.1 Millionen für das Jahr 2016. Gemäss den nach heutigem Wissenstand möglichen Prognosen für die Jahre **2017** und **2018** ist mit einem Umverteilungsvolumen von bis zu 8.5 Millionen pro Jahr zu rechnen.

4.2 Folgen für die Gemeinden

Die Gesamtheit der Einwohnergemeinden würde bis 2018 jährlich um 8 bis 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.

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 die Jahre 2016 bis 2018.

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

Roland Heim
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

7. **Beschlussesentwurf**

Festlegung des Verteilschlüssels für die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und die Pflegekostenbeiträge für die Jahre 2016 bis 2018

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf die §§ 54 Abs. 4 und 179 Sozialgesetz¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 30. Juni 2015 (RRB Nr. 2015/1110), 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 in den Jahren 2016, 2017 und 2018 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
Parlamentdienste

¹⁾ BGS 831.1.