

Kanton Solothurn, Amt für soziale Sicherheit

Analyse und Beurteilung der Prämienverbilligung

Schlussbericht
13. Februar 2020

Erarbeitet durch

econcept AG, Gerechtigkeitsgasse 20, CH-8002 Zürich
www.econcept.ch / + 41 44 286 75 75

Autoren/innen

Stephanie Bade, lic. oec. publ., Ökonomin
Jasmin Gisiger, MA ETH UZH in Comparative and International Studies
Sarah Neukomm, lic. phil. I, Politologin

Dateiname: 2241_be_analysepraemienverbilligung_20200213.docx Speicherdatum: 13. Februar 2020

Inhalt

Berichtsteil I

	Zusammenfassung	i
Z-1	Ausgangslage und Ziele	i
Z-2	Vorgehen und Grundlagen	i
Z-3	Ergebnisse und Handlungsempfehlungen	ii
1	Einleitung	1
1.1	Ausgangslage und Ziele	1
1.2	Fragestellungen	2
1.3	Wichtige methodische Eckpunkte	3
1.3.1	Die verwendeten Datenquellen und deren Aussagekraft	3
1.3.2	Die betrachteten Haushaltstypen	5
1.3.3	Die Leistungsbemessung der Prämienverbilligung und die betrachteten Einkommensgrössen	7
1.3.4	Gerechtigkeit, Anreizsetzung und Transparenz in der Leistungsbemessung	8
2	Rechtssicherheit und Rechtskonformität	11
2.1	Vorgaben zur Leistungsbemessung	11
2.2	Unterstützung von mittleren Einkommen	12
2.2.1	Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen	12
2.2.2	Haushalte ohne Kinder und junge Erwachsene	14
2.3	Konsistenz von bundes- und kantonsrechtlichen Vorgaben und Leistungsbemessung	16
3	Effektivität	18
3.1	Unterstützte Haushalte und Leistungen der Prämienverbilligung	18
3.1.1	Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen	18
3.1.2	Haushalte ohne Kinder und/oder junge Erwachsene mit regulärer Anspruchsgrenze	20
3.1.3	Junge Erwachsene mit angepasster Anspruchsgrenze	21
3.2	Konsistenz erreichte und anvisierte Zielgruppen	22

4	Weitere Zieldimensionen: Gerechtigkeit, Anreizsetzung und Transparenz	23
4.1	Gerechtigkeit und Anreizsetzung	23
4.2	Transparenz	26
5	Synthese und Schlussfolgerungen	29

Berichtsteil II

6	Anpassungsmöglichkeiten und Auswirkungen	33
6.1	Vorgehen	33
6.1.1	Die betrachteten Varianten des Bemessungssystems	33
6.1.2	Fragestellungen und Methoden	34
6.1.3	Verlässlichkeit der Ergebnisse	34
6.2	Die Auswirkungen der Varianten	35
6.2.1	Rechtssicherheit und Rechtskonformität	35
6.2.2	Effektivität	36
6.2.3	Gerechtigkeit und Anreizsetzung	40
6.2.4	Auswirkungen auf die Transparenz	41
6.2.5	Auswirkungen auf die Kosten für den Kanton	41
6.3	Fazit zu den Varianten	42
	Technischer Anhang zu Berichtsteil I und II	43
A-1	Zieldimensionen sozialer Beitragssysteme	43
A-2	Verwendete Datenquellen und Variablen	44
A-3	Verwendete Parameterwerte und Differenzierungen	47
A-4	Ergänzende Berechnungen und Auswertungen	48
	Literatur und Quellen	51

Berichtsteil I

Zusammenfassung

Z-1 Ausgangslage und Ziele

Im Kanton Solothurn wie auch in vielen anderen Kantonen sind die finanziellen Mittel, welche über die individuelle Prämienverbilligung verteilt werden, in den vergangenen Jahren zurückgegangen, ausgelöst durch steigende Ausgaben für Ergänzungsleistungen, Verlustscheine und Prämienübernahmen in der Sozialhilfe. Dies hat zu Leistungssenkungen bei der individuellen Prämienverbilligung geführt. Gleichzeitig musste im Januar 2019 mit dem Kanton Luzern erstmals ein Kanton auf Geheiss des Bundesgerichtes seine Leistungsbeurteilung für die individuelle Prämienverbilligung anpassen.¹ Vor diesem Hintergrund vergab der Kanton Solothurn einen externen Auftrag zur Überprüfung der Prämienverbilligung mit Blick auf die folgenden Fragen:

- 1 Ist die Leistungsausrichtung der Prämienverbilligung mit den bundesrechtlichen Vorgaben und deren Auslegung durch das Bundesgericht konsistent?
- 2 Erreicht die Prämienverbilligung mit ihrer heutigen Bemessung die vorgesehenen Zielgruppen gemäss KVG?
- 3 Ist die heutige Bemessung der Prämienverbilligung mit weiteren relevanten Zieldimensionen sozialer Beitragssysteme konform?
- 4 Besteht mit Blick auf die Prämienverbilligung ein relevanter Handlungsbedarf und/oder Verbesserungsmöglichkeiten?

Im Zentrum der Analyse standen somit die Rechtssicherheit und Rechtskonformität, die Effektivität, die Gerechtigkeit, die Anreizsetzung und die Transparenz der Prämienverbilligung als wichtige Zieldimensionen sozialer Beitragssysteme.

Z-2 Vorgehen und Grundlagen

Grundlagen der Analysen bilden die gesetzlichen Vorgaben auf Bundes- und Kantons-ebene, öffentliche und interne Dokumente zur Prämienverbilligung, Gespräche mit den kantonsinternen Fachpersonen sowie eine einfach gehaltene Modellierung der Leistungsbeurteilung. Weiter wurden Daten zum Leistungsbezug sowie Auszüge aus den Steuerdaten inkl. der durch den Kanton ermittelten potenziellen Ansprüchen auf Prämienverbilligung ausgewertet. Aufgrund einer laufenden IT-Umstellung waren die Auswertungsmöglichkeiten allerdings insofern eingeschränkt, als dass Steuerdaten und SVA-Daten nicht für das gleiche Prämienjahr zur Verfügung gestellt werden konnten.

¹ Bundesgerichtsurteil von 22. Januar 2019 (8C_228/2018)

Z-3 Ergebnisse und Handlungsempfehlungen

Nachstehende Tabelle fasst die wichtigsten Ergebnisse zu den untersuchten Zieldimensionen und Fragestellungen zur Prämienverbilligung im Kanton Solothurn zusammen. Die Farben zeigen die Zielerreichung und damit auch die Handlungsfelder auf.

Zieldimension		Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen	Haushalte ohne Kinder und junge Erwachsene	Junge Erwachsene mit angepasster Anspruchsgrenze	
Rechtssicherheit u. -konformität	Anspruchsberechtigung für mittlere Einkommen	Ja	Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen	
	Konsistenz kantonale Vorgaben und Leistungsbemessung mit bundesrechtlichen Vorgaben	Ja	Ja	Ja	
	Konsistenz Leistungsbemessung mit kantonalen Vorgaben	Ja	Ja	Ja	
Effektivität	Erreichung anvisierte Zielgruppen	Ja	Ja	Ja	
	Ø Ansprüche in Prozent der Richtprämien	Untere Einkommen	35%-95%	30%-90%	50%-55%
		Untere Hälfte mittlere Einkommen	15%-30%	15%-30%	0%-50%
		Obere Hälfte mittlere Einkommen	0%	0-15%	0%
Gerechtigkeit		Haushalte mit Einkommen knapp über der Anspruchsgrenze sind benachteiligt	ok	ok	
Anreizsetzung		Fehlanreiz ist angelegt, wirkt aber nicht aufgrund der komplexen Bemessung	ok	ok	
Transparenz		Information über möglichen Anspruch gut, aber Bemessung komplex und trotz online verfügbarer Dokumentation schwer verständlich.			

Tabelle 1: Übersicht Analyseergebnisse

Erreichung vorgegebene Ziele: **Grün:** Erreicht. **Ocker:** Teilweise erreicht. **Rot:** Nicht erreicht. **Braun:** Keine Zielvorgaben.

Untere Einkommen: 0-70% des haushaltsspezifischen Medianeinkommens.

Untere Hälfte mittlere Einkommen: 70%-110% des haushaltsspezifischen Medianeinkommens.

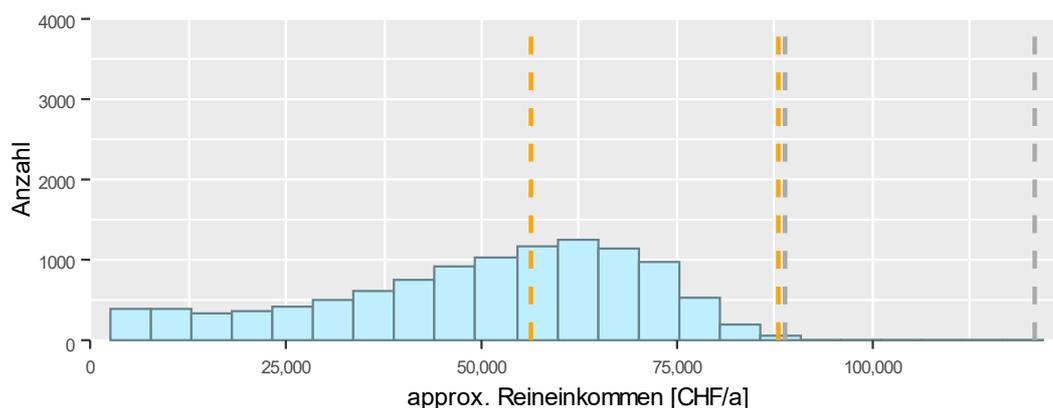
Obere Hälfte mittlere Einkommen: 110%-150% des haushaltsspezifischen Medianeinkommens.

Rechtssicherheit und Rechtskonformität

Betreffend Rechtssicherheit und Rechtskonformität erreicht die Prämienverbilligung im Kanton Solothurn die vorgegebenen Ziele in wesentlichen Punkten: Das heutige Bemessungssystem erfüllt die bundesrechtlichen Vorgaben bzgl. der zu unterstützenden Zielgruppen generell und insbesondere auch für die mittleren Einkommen. Auch sieht das kantonale Bemessungssystem die Verbilligung der Prämien für Kinder und junge Erwachsene

in Ausbildung um mindestens 50% vor. Die Anspruchsgrenzen sind so angesetzt, dass Haushalte mit tiefen Einkommen und Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen in Ausbildung mit mittleren Einkommen zu relevanten Anteilen anspruchsberechtigt sind. Figur 1 illustriert dies, indem die Einkommensverteilung der potenziell anspruchsberechtigten Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen wesentlich in die untere Hälfte der mittleren Einkommen hineinreicht.

Einkommensverteilung potenziell anspruchsberechtigter Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen



econcept

Figur 1: Einkommensverteilung der potenziell anspruchsberechtigten Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen im Kanton Solothurn (approximatives Reineinkommen).
 Bereich zw. den gelben Linien = 70% -110% des haushaltsspezifischen Medianeinkommens.
 Bereich zw. den grauen Linien = 110% -150% des haushaltsspezifischen Medianeinkommens.
 Haushaltstypspezifisches Medianeinkommen = 80'400 CHF/a.

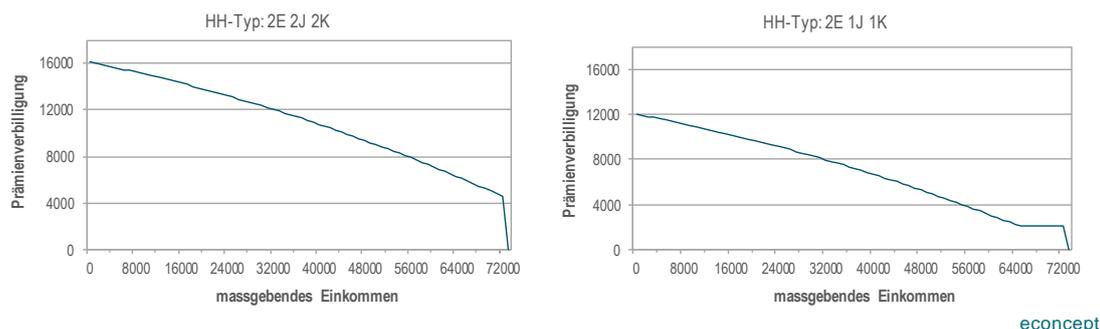
Effektivität

Betreffend die Erreichung der Zielgruppen und die jeweilige Entlastungswirkung der Prämienvverbilligung existieren nur Zielvorgaben für Kinder und junge Erwachsene, nicht aber für Haushalte als Ganzes unter Berücksichtigung aller gemeinsam bemessener Haushaltsmitglieder.² Bei der Betrachtung der Haushalte als Ganzes zeigt sich, dass die durchschnittlichen Ansprüche auf Prämienvverbilligung für die untere Hälfte der mittleren Einkommen bei ca. 15% bis 30% der Richtprämien liegen. Für untere Einkommen liegen die durchschnittlichen Ansprüche bei ca. 30% bis 95%, womit bis zu 70% der Prämienkosten durch diese Haushalte selber zu tragen sind. Nur für Haushalte bestehend aus einem/einer ledigen jungen Erwachsenen mit angepasster Anspruchsgrenze zeigt sich ein anderes Bild: Sie weisen in der unteren Hälfte der mittleren Einkommen durchschnittliche potenzielle Ansprüche zwischen 0 und 50% auf, im unteren Einkommensbereich zwischen 50% und 55%.

Gerechtigkeit und Anreizsetzung

Was die Gerechtigkeit und Anreizsetzung betrifft, ist das Bemessungssystem weitgehend als gut zu beurteilen. Die Anspruchsgrenze für Haushalte mit verheirateten / eingetragenen Paaren und mindestens einem/einer jungen Erwachsenen und einem Kind verursacht allerdings eine hohe Leistungsreduktion beim Anstieg des massgeblichen Einkommens über die Anspruchsgrenze (Figur 2).

Prämienverbilligung in Abhängigkeit des massgebenden Einkommens



Figur 2: Prämienverbilligung in Abhängigkeit des massgebenden Einkommens für zwei durch Fehlanreize betroffene Haushaltstypen.

Die hohe Leistungsreduktion bei Überschreiten der Anspruchsgrenze führt in der Praxis nur deswegen nicht zu einem Fehlanreiz, weil die Bemessung schwer nachvollziehbar ist, so dass die (potenziell) Anspruchsberechtigten kaum in der Lage sind, ihren nächstjährigen Anspruch zu antizipieren und daher auch die Anpassung der Erwerbstätigkeit zugunsten der Optimierung der finanziellen Mittel nicht möglich ist. Obwohl die Austrittsschwelle keine wirksamen Fehlanreize verursacht, sind Haushalte mit einem Einkommen knapp über den Anspruchsgrenze gegenüber jenen knapp unter der Anspruchsgrenze im relevanten Masse finanziell benachteiligt.

Transparenz

Der Transparenz des Bemessungssystems wird durch die Komplexität der Antragsberechnung Grenzen gesetzt. Vor allem die Bemessung mittels Eigenanteilen sowie der Zusammenhang zwischen dem Prozentsatz zur Bestimmung des Eigenanteils und dem massgeblichen Einkommen sind schwer zu verstehen. Zudem wird mit der Anspruchsgrenze ein zusätzliches leistungssteuerndes Element eingesetzt, obwohl die Prämienverbilligungsansprüche mit den Eigenanteilen bereits hinreichend reguliert werden könnten. Auch sind angesichts fehlender Umsetzungsvorgaben mehrere gesetzeskonforme Umsetzungsvarianten der bundesrechtlichen Vorgaben zu Kindern und jungen Erwachsenen möglich – dies mit unterschiedlichen resultierenden Ansprüchen. Die online verfügbare Dokumentation der Prämienverbilligung ist umfassend, jedoch scheint das Informationsbedürfnis der Bevölkerung angesichts einer relevanten Anzahl von Rückfragen und Auskunftsgesuchen nur bedingt abgedeckt zu werden. Angemessen sind die Massnahmen zu Information der Bevölkerung über mögliche Prämienverbilligungsansprüche.

Handlungsempfehlungen

Im Kanton Solothurn sind die Bemessung der Prämienverbilligung und die leistungsrelevanten Parameter so festgelegt, dass die bundesrechtlichen Vorgaben bzgl. der zu unterstützenden Zielgruppen generell und insbesondere für die mittleren Einkommen erfüllt werden. Jedoch zeigen die Analysen folgende Handlungsfelder auf:

- Die Leistungsbemessung ist für das Gros der potenziellen Anspruchsberechtigten aufgrund der vergleichsweise hohen Komplexität nicht vollständig nachvollziehbar. Vereinfachungen der Leistungsbemessung und/oder eine weitere Verbesserung der Dokumentation zuhanden der Bevölkerung sind zu prüfen.
- In Anbetracht teilweise geringer Unterstützungsansprüche im mittleren und unteren Einkommensbereich sollten Entlastungsziele für die verschiedenen Zielgruppen diskutiert und festgelegt werden, um eine in Relation zum Prämienaufkommen relevante und den wirtschaftlichen Verhältnissen gerecht werdende Entlastungswirkung für alle Zielgruppen zu gewährleisten. Anschliessend wäre die Leistungsbemessung auf die festgelegten Ziele auszurichten.
- Die Leistungsreduktion bei Überschreiten der Anspruchsgrenze führt nur aufgrund der für die (potenziell) Anspruchsberechtigten wenig verständliche und daher nicht vorhersehbare Leistungsbemessung nicht zu einem relevanten Fehlanreiz. Eine Erhöhung der Anspruchsgrenze würde eine stetige (nicht abrupte) Reduktion der Prämienverbilligung mit steigendem Einkommen ermöglichen³ und so die Gerechtigkeit verbessern und den im System angelegten Fehlanreiz eliminieren.

Die Konformität der Prämienverbilligung im Kanton Solothurn mit den bundesrechtlichen Vorgaben sowie die Wirkung bei den Zielgruppen (Effektivität) konnten nur auf Basis von *potenziellen Ansprüchen*, jedoch nicht anhand von *tatsächlichen Leistungen* ausgewertet werden. Für zukünftige Analysen und/oder Überprüfungen der Prämienverbilligung sollte sichergestellt werden, dass die Leistungen der Prämienverbilligung (nicht nur die potenziellen Ansprüche) in Kombination mit sozioökonomischen Angaben der Haushalte statistisch ausgewertet werden können. Entsprechend wären dazu die Datengrundlagen beim Kanton zu verbessern. Angesichts möglicher Veränderungen der Leistungsbemessung sowie externer Gegebenheiten (u.a. Bevölkerungszusammensetzung, Einkommensverhältnisse, Prämienhöhe) ist zudem eine wiederkehrende Überprüfung und/oder regelmässige Justierung der Leistungsbemessung und der leistungsrelevanten Parameter an die bundesrechtlichen Vorgaben und sozialpolitische Ziele angezeigt.

³ Prämien für Kinder und junge Erwachsene müssen im unteren und mittleren Einkommensbereich gemäss bundesrechtlichen Vorgaben zu 50% verbilligt werden. Eine Leistungsreduktion ist erst oberhalb des mittleren Einkommensbereiches möglich.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Ziele

Laut dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (Art. 65 KVG) müssen die Kantone Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligung gewähren. Auch sind für untere und mittlere Einkommen die Prämien der Kinder um mindestens 80 Prozent⁴ und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent zu verbilligen. Die Kantone sind weitgehend frei in der Ausgestaltung der Prämienverbilligung. Sie sind jedoch verpflichtet, die bundesrechtlichen Vorgaben zu erfüllen.

Das Bundesgericht hat in seinem Urteil von 22. Januar 2019 (8C_228/2018) festgestellt, dass die 2017 in Kraft gesetzten Anspruchsgrenzen für die Prämienverbilligung im Kanton Luzern nicht mit den bundesrechtlichen Vorgaben vereinbar sind und den Kanton angewiesen, die strittigen Anspruchsgrenzen für Haushalte mit Kindern und Jugendlichen aufzuheben. Das Urteil ist in zweierlei Hinsicht relevant für andere Kantone:

- 1 Die dem Urteil zugrundeliegenden Analysen präzisieren erstmals, wie der Begriff «mittlere Einkommen» interpretiert werden kann: Demnach werden Einkommen zwischen 70% und 150% des Medianeinkommens als mittlere Einkommen angesehen.
- 2 Welches Spektrum der mittleren Einkommen bei Haushalten mit Kindern durch die Prämienverbilligung zu unterstützen ist, wird im Einzelnen im Urteil nicht festgelegt. Jedoch lässt es den Schluss zu, dass zumindest in der unteren Hälfte der mittleren Einkommen einem relevanten Anteil der Haushalte Prämienverbilligung gewährt werden muss. Als untere Hälfte der mittleren Einkommen werden 70% - 110% des Medianeinkommens gedeutet.

Im Kanton Solothurn wie auch in vielen anderen Kantonen sind die finanziellen Mittel, welche über die individuelle Prämienverbilligung verteilt werden, in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen, ausgelöst durch steigende Ausgaben für Ergänzungsleistungen, Prämienübernahme in der Sozialhilfe und Verlustscheine. Vor diesem Hintergrund ist seit längerem eine Überprüfung des Bemessungssystems der Prämienverbilligung vorgesehen, welche nun mit dem hier vorliegenden Projekt durchgeführt wurde.

Übergeordnetes Ziel des Projekts ist es, das Bemessungssystem unter Einbezug der Implikationen des Bundesgerichtsurteils vom 22. Januar 2019 zu überprüfen und zu beurteilen. Dazu sollen insbesondere die Erreichung der vorgesehenen Zielgruppen durch das heutige Bemessungssystem beleuchtet sowie ggf. weitere Schwächen aufgezeigt werden. Aufbauend auf diesen Analysen wird Handlungsbedarf identifiziert. Auch werden Verbesserungsvorschläge erarbeitet und bezüglich ihrer Auswirkungen überprüft.

⁴ Bisher galt für Kinderprämien die Vorgabe von 50% Verbilligung. Die neue Vorgabe von 80% Verbilligung muss bis 2021 durch die Kantone umgesetzt werden.

1.2 Fragestellungen

Folgende übergeordneten Fragestellungen stehen bei der Überprüfung und Beurteilung des Bemessungssystems der Prämienverbilligung im Vordergrund:

- 1 Ist die Leistungsausrichtung der Prämienverbilligung mit den bundesrechtlichen Vorgaben und deren Auslegung durch das Bundesgericht konsistent?
- 2 Erreicht die Prämienverbilligung mit ihrer heutigen Bemessung die vorgesehenen Zielgruppen gemäss KVG?
- 3 Ist die heutige Bemessung der Prämienverbilligung mit weiteren relevanten Zieldimensionen sozialer Beitragssysteme konform?
- 4 Besteht mit Blick auf die Prämienverbilligung ein relevanter Handlungsbedarf und/oder Verbesserungsmöglichkeiten?

Mit der Frage nach der Erreichung der Zielgruppen, insbesondere der mittleren Einkommen, liegt der Fokus der Analysen des heutigen Bemessungssystems der Prämienverbilligung auf der Effektivität sowie der Rechtssicherheit bzw. Rechtskonformität. Die bundesrechtlichen Vorgaben bilden dabei den entscheidenden Referenzrahmen, welcher die sozialpolitischen Ziele der Prämienverbilligung festlegt. Für die Ausgestaltung sozialer Beitragssysteme sind aber auch weitere Zieldimensionen leitend (vgl. Tabelle 21 im Anhang A-1): Die Leistungen sollen gerecht sein, optimale Anreize setzen und transparent sein. Die detaillierten Fragestellungen des Projekts lauten vor diesem Hintergrund wie folgt:

Detaillierte Fragestellungen			
Analyse			
Zieldimensionen sozialer Beitragssysteme	Rechtssicherheit / Rechtskonformität	1	Wird einem relevanten Anteil der unteren Hälfte der mittleren Einkommen (70% - 110% des Medians) der Haushalte Prämienverbilligung gewährt?
		a	Welches sind im Kanton Solothurn die mittleren Einkommen?
		b	Inwiefern werden die mittleren und insbesondere die untere Hälfte der mittleren Einkommen mit dem heute gültigen Bemessungssystem unterstützt?
		2	Sind bundesrechtliche Vorgaben (inkl. Bundesgerichtsurteil 8C_228/2018), Sozialgesetz, Sozialverordnung und Leistungsbemessung konsistent?
	Effektivität	3	In welchem Masse werden mit dem aktuellen Bemessungssystem die anvisierten Zielgruppen erreicht?
		a	Welche Haushaltstypen und Einkommenskategorien erhalten Prämienverbilligung?
		b	Wie hoch ist die finanzielle Unterstützung für die verschiedenen Haushaltstypen und Einkommenskategorien?
		c	Entsprechen die erreichten Zielgruppen den gemäss KVG anvisierten Zielgruppen?
	Gerechtigkeit	4	Ist sichergestellt, dass Haushalte mit Leistungsbezug gegenüber vergleichbaren Haushalten ohne Leistungsbezug nicht finanziell bevorteilt sind?
		5	Wird ungerechtfertigter Bezug vermieden?
Optimale Anreizsetzung	6	Ist sichergestellt, dass keine Fehlanreize bestehen und das verfügbare Einkommen durch zusätzliches Erwerbseinkommen in ausreichendem Masse zunimmt?	
Transparenz	7	Ist die Leistungsbemessung für die (potenziellen) Leistungsbeziehenden verständlich und nachvollziehbar?	

Detaillierte Fragestellungen	
Identifikation und Beurteilung Handlungsbedarf	
8	Bezüglich welcher Zieldimensionen besteht Handlungsbedarf zur Prämienverbilligung?
9	Wie wichtig und/oder dringlich ist der festgestellte Handlungsbedarf? Welche Prioritäten bestehen?

Tabelle 2: Detaillierte Fragestellungen

1.3 Wichtige methodische Eckpunkte

Im Projekt kamen unterschiedliche methodische Ansätze zum Einsatz. Für die Analyse der Rechtssicherheit, Rechtskonformität und Effektivität wurden die Grundlagen zur Prämienverbilligung aufgearbeitet (gesetzliche Grundlagen und Dokumentationen zum Vollzug) sowie statistische Analysen durchgeführt. Für die Beurteilung der Gerechtigkeit, Anreizsetzung und Transparenz wurde zusätzlich die Leistungsmessung in Excel abgebildet. Die kantonalen Stellen unterstützen in mehrmaligen Gesprächen durch Fachinformationen.

1.3.1 Die verwendeten Datenquellen und deren Aussagekraft

Zum Zeitpunkt der Bearbeitung des vorliegenden Projektes fand im Kanton Solothurn eine umfangreiche Anpassung und Erneuerung von IT-Systemen statt, wodurch die Zugriffsmöglichkeiten auf Datenbestände eingeschränkt waren. Für das Projekt standen daher die folgenden Datenquellen zur Verfügung:

- 1 **Auszug aus den Steuerdaten 2017, welcher Haushalte mit einem *potenziellen Anspruch auf Verbilligung der Prämien 2019* enthält (Teildatensatz).** Hierbei handelt es sich um Individualdaten für alle Steuerhaushalte des Steuerjahres 2017 mit einem potenziellen Anspruch auf Prämienverbilligung. Die Daten umfassen unter anderem Angaben zum steuerbaren Einkommen, zum für die Prämienverbilligung massgebenden Einkommen und zum Haushaltstyp (siehe nächstes Kapitel 1.3.2). Wichtig ist dabei festzuhalten, dass die Daten nur Angaben zum *potenziellen* Leistungsanspruch enthalten, da die Datenbasis für die Feststellung des tatsächlichen Anspruchs nicht ausreicht, unter anderem da die Anzahl Kinder/junger Erwachsener in Ausbildung pro Haushalt nicht exakt eruiert werden kann.⁵
- 2 **Steuerdaten 2017 für alle Haushalte im Kanton Solothurn.** Neben dem Teildatensatz lag auch der Gesamtdatensatz über alle Steuerhaushalte im Kanton Solothurn vor. Er bildet die Basis für oben genannten Teildatensatz und enthält einige für die Bestimmung eines potenziellen Prämienverbilligungsanspruchs relevante Variablen (steuerbares Einkommen, Kinderabzug etc.), jedoch keine Angaben zum massgebenden Einkommen, zum Eigenanteil, zur Jahresprämie oder zum Prämienverbilligungsanspruch eines Haushaltes. Diese Angaben werden durch das Steueramt nur im Teildatensatz mit den potenziellen Anspruchsberechtigten gespeichert.

⁵ Zur Bestimmung des tatsächlichen Anspruchs werden die Haushalte durch die SVA über ihren potenziellen Anspruch benachrichtigt. Sie müssen einen Antrag stellen, in welchen die fehlenden Angaben durch die SVA erhoben werden.

3 Fälle und Leistungen im Prämienjahr 2018. Zusätzlich zu den Steuerdaten standen für das Projekt auch Individualdaten und aggregierte Daten der SVA zur Verfügung, welche die tatsächlich leistungsbeziehenden Haushalte und tatsächlichen Leistungen der Prämienverbilligung umfassen. Nicht enthalten in diesen Daten sind Angaben über das Haushaltseinkommen. Auch lassen sich die Haushaltstypen in den Individualdaten der SVA nicht eruieren.

Auf eine Verknüpfung der Steuerdaten und SVA-Daten wurde auf Empfehlung der kantonalen Fachstellen (Steueramt und SVA) verzichtet, da sich die beiden Datenquellen auf verschiedene Prämienjahre beziehen.

Da Einkommensangaben für fast alle im Projekt vorgesehenen Auswertungen benötigt werden, bildet der Auszug aus den Steuerdaten 2017 die Hauptdatenbasis des Projekts. Dies hat zur Folge, dass bei allen statistischen Auswertungen *potenziell* anspruchsberechtigte Haushalte und *potenzielle* Ansprüche ausgewiesen werden. Diese können von den tatsächlichen Anspruchsberechtigten und tatsächlichen Ansprüchen abweichen, insbesondere aufgrund nicht exakt erfasste Angaben zu Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung sowie nachträglicher Korrekturen der relevanten Einkommens- und Vermögenswerte.

Das Verhältnis von potenziellen zu tatsächlichem Ansprüchen abzuschätzen erwies sich als schwierig. Ein Vergleich der potenziellen mit den tatsächlichen Ansprüchen und Anspruchsberechtigten *für das selbe Prämienjahr* war mit den verfügbaren Datenquellen nicht möglich.⁶ Vergleichen liessen sich nur die potenziellen Anspruchsberechtigten und Ansprüche im Prämienjahr 2019 (eruiert auf Basis der Steuerdaten 2017) mit den tatsächlichen Anspruchsberechtigten und Ansprüchen im Prämienjahr 2018⁷. Dieser Vergleich zeigt, dass die Anzahl *potenziell* anspruchsberechtigter Haushalte für das Prämienjahr 2019 (eruiert auf Basis der Steuerdaten 2017) bei rund 33'500 liegt, während die Anzahl der *tatsächlich* Anspruchsberechtigten (gemäss SVA-Daten) 19'000 beträgt. Dadurch liegen auch die potenziellen Ansprüche für das Jahr 2019 in der Summe höher als die tatsächlichen Ansprüche im Jahr 2018.⁸

Das unterschiedliche Erhebungsjahr⁹ sowie eine unterschiedliche Behandlung junger Erwachsener in Ausbildung in den beiden Datenquellen¹⁰ schränkt die Aussagekraft des Vergleichs ein. Trotzdem lässt unserer Ansicht nach der Vergleich die Schlussfolgerung zu, dass *ungefähr* 50% bis 60% der potenziell anspruchsberechtigten Haushalte tatsächlich

⁶ Auch für die Fachstellen (Steueramt und SVA) ist es nicht möglich, Unterschiede zwischen potenziellen und tatsächlichen Ansprüchen zu quantifizieren.

⁷ Dabei betrachten wir nur Haushalte mit regulärer Prämienverbilligung. Nicht einbezogen in den Auswertungen sind EL- und Sozialhilfebeziehende sowie die Übernahme von Verlustscheinen.

⁸ Die Summe der potenziellen Ansprüche beträgt für das Prämienjahr rund 90 Mio. CHF, während im Prämienjahr 2018 66 Mio. CHF für die Prämienverbilligung ausgegeben wurden.

⁹ Laut den Fachstellen (Steueramt und SVA) können jährliche Schwankungen auftreten, welche die Aussagekraft des Vergleichs einschränken.

¹⁰ Für die Ermittlung der potenziellen Ansprüche werden junge Erwachsene in Ausbildung einem Elternhaushalt zugeordnet, bei der Auswertung der tatsächlichen Ansprüche erscheinen sie als eigenständige Haushalte.

Prämienverbilligung beziehen. Ob die Abweichungen zwischen potenziellen und tatsächlichen Ansprüchen für die verschiedenen Haushaltstypen und Einkommenskategorien in gleichem oder unterschiedlichem Masse auftritt, lässt sich allerdings auf Basis der verfügbaren Datenquellen nicht eruieren.

Fazit: Die verfügbaren Daten erlauben nur die Auswertung von potenziellen (nicht tatsächlich) Ansprüchen auf Prämienverbilligung. Nicht exakt erfasste Angaben zu Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung sowie nachträgliche Korrekturen der relevanten Einkommens- und Vermögenswerte schlagen sich insgesamt in einer geringeren Anzahl tatsächlicher anspruchsberechtigter Haushalte nieder. Bei allen dargestellten Ergebnissen muss folglich berücksichtigt werden, dass die tatsächliche Anzahl Anspruchsberechtigter tendenziell geringer ausfällt als die ausgewiesene, potenzielle Anzahl.

1.3.2 Die betrachteten Haushaltstypen

Betrachtete Haushaltstypen bei den Analysen zur Rechtssicherheit, Rechtskonformität und Effektivität

Steuerhaushalte bilden die Basis der im vorliegenden Projekt verwendeten Haushaltstypen. Dies aus zwei Gründen: Zum einen bilden Steuerdaten die wichtigste Datengrundlage des Projekts (vgl. Kapitel 1.3.1), wodurch sich die Verwendung von Steuerhaushalten aufdrängt. Zum anderen liegen der Leistungsbemessung der Prämienverbilligung Angaben aus der Steuererklärung (u.a. das satzbestimmende Einkommen und das satzbestimmende Vermögen) sowie teilweise auch die Systematik der Steuerhaushalte zugrunde.

Wichtige Eigenschaft der Steuerhaushalte ist, dass sie zusammenlebende Personen nur dann als gemeinsamen Haushalt abbilden, wenn sie auch gemeinsam besteuert werden. Daher stellen junge Erwachsene ab 18 Jahren eigene Steuerhaushalte dar. Für das vorliegende Projekt werden die Steuerdaten jedoch so aufbereitet, dass mit der Leistungsbemessung der Prämienverbilligung konforme Haushalte resultieren.¹¹ Grundsätzlich unterscheiden wir im Projekt die folgenden zwei Haushaltstypen:

- 1 **Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen:** Die Kategorie umfasst Steuerhaushalte mit Einzelpersonen oder verheirateten/eingetragenen Paaren, welche Abzüge für minderjährige Kinder und/oder junge Erwachsene in Ausbildung geltend machen.¹²
- 2 **Haushalte ohne Kinder und junge Erwachsene:** Diese Kategorie umfasst Einzelpersonen und verheiratete/eingetragene Paare ab 18 Jahren, welche eigenständig besteuert werden und keine Abzüge für Kinder oder junge Erwachsene in Ausbildung geltend machen. Junge Erwachsene zwischen 18 und 25 Jahren werden nur dann dieser Ka-

¹¹ Anders als bei den Steuern ist bei der Prämienverbilligung der Umgang mit jungen Erwachsenen in Ausbildung: Für eigenständig besteuerte junge Erwachsene, die noch in Ausbildung sind, wird bei der Leistungsbemessung der Prämienverbilligung auch das Einkommen der Eltern herangezogen bzw. das Einkommen des Steuerhaushaltes, in welchem für den/die junge/n Erwachsene/n Ausbildungsabzüge geltend gemacht werden.

¹² Die Bemessung für junge Erwachsene erfolgt gemeinsam mit den Eltern, wenn der/die junge Erwachsene in Ausbildung ist und die Eltern in der Steuererklärung einen entsprechenden Sozialabzug geltend machen.

tegorie zugerechnet und als eigener Haushalt gezählt, wenn sie ein für die Prämienverbilligung massgebendes Einkommen von über 11'000 CHF/a aufweisen. Andernfalls sind sie einem Haushalt der Kategorie 1 zugeordnet und erscheinen in den Auswertungen nicht als eigener Haushalt.

Bei der Analyse der Effektivität (Kapitel 3) und der weiteren Zieldimensionen (Kapitel 4) wird der Haushaltstyp 2 «Haushalte ohne Kinder und junge Erwachsene» weiter unterteilt:

2a Haushalte ohne Kinder mit regulärer Anspruchsgrenze: Diese Kategorie umfasst sowohl Erwachsene ab 26 Jahren jeglichen Zivilstands ohne Kinder als auch junge Erwachsene zwischen 18 und 25 Jahren ohne Kinder, welche verheiratet/in eingetragener Partnerschaft sind und ein für die Prämienverbilligung massgebendes Einkommen von über 11'000 CHF/a ausweisen.

2b Junge Erwachsene mit angepasster Anspruchsgrenze: Diese Kategorie umfasst ledige junge Erwachsene zwischen 18 und 25 Jahren ohne Kinder mit einem für die Prämienverbilligung massgebenden Einkommen von über 11'000 CHF/a.

Diese zusätzliche Unterteilung trägt der unterschiedlichen Leistungsbemessung für diese beiden Untergruppen Rechnung: Für ledige junge Erwachsene ohne Kinder zwischen 18 und 25 Jahren (Haushaltstyp 2b) gilt bei der Leistungsbemessung der Prämienverbilligung eine bedeutend tiefere Einkommensgrenze: Die Grenze des massgebenden Einkommens liegt für sie im Jahre 2019 bei 24'000 CHF – dies im Gegensatz zu 72'000 CHF für die übrigen Haushalte.

Betrachtete Haushaltstypen bei den Analysen zu Gerechtigkeit und Anreizsetzung

Für die Analyse der Gerechtigkeit und der Anreizsetzung werden die Haushalte stärker nach ihrer Zusammensetzung (Anzahl Erwachsene, Anzahl Junge Erwachsene, Anzahl Kinder) differenziert (vgl. Tabelle 3) als bei den übrigen Auswertungen im vorliegenden Projekt, da sich die zugrundeliegenden Analysen nicht auf Steuer- oder Leistungsdaten abstützen, sondern auf eine modellhafte Abbildung der Leistungsbemessung in Excel.

Beschreibung	Kurzform
Zwei Erwachsene mit zwei Jugendlichen und zwei Kindern	2E 2JE 2K
Zwei Erwachsene mit einem/r Jugendlichen und zwei Kindern	2E 1JE 2K
Zwei Erwachsene mit einem/r Jugendlichen und einem Kind	2E 1JE 1K
Zwei Erwachsene mit zwei Kindern	2E 2K
Zwei Erwachsene mit einem Kind	2E 1K
Ein/e Erwachsene/r mit einem/r Jugendlichen und einem Kind	1E 1JE 1K
Ein/e Erwachsene/r mit zwei Kindern	1E 2K
Zwei Erwachsene	2E
Ein/e Erwachsene/r	1E
Ein/e junge/r Erwachsene/r	1JE

Tabelle 3: Übersicht über mit Blick auf Anreizsetzung und Gerechtigkeit analysierte Haushaltstypen

1.3.3 Die Leistungsbemessung der Prämienverbilligung und die betrachteten Einkommensgrössen

Die Leistungsbemessung und das massgebende Einkommen

Die Prämienverbilligung im Kanton Solothurn wird für die Prämienjahre 2018 und 2019 wie folgt ermittelt:

Anspruch auf Prämienverbilligung = Anrechenbare Prämie – Eigenanteil,

wobei gilt:

$$\text{Eigenanteil} = \text{Massgebendes Einkommen} * \left(\left(\frac{\text{Massgebendes Einkommen}}{\text{Anspruchsgrenze}} * 6\% \right) + 10\% \right)$$

Der Ausdruck in der Klammer entspricht 16%, wenn das massgebende Einkommen gleich der Anspruchsgrenze ist, und sinkt linear mit sinkendem massgebendem Einkommen bis auf 10%, wodurch der Eigenanteil mit steigendem massgebendem Einkommen zunimmt.

Bei Haushalten mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen, deren anrechenbare Prämien den Eigenanteil übersteigen, wird zusätzlich geprüft, ob der ermittelte Anspruch bei mindestens 50% der Richtprämien für die dem Haushalt zugeordneten Kinder und jungen Erwachsenen liegt. Ist dies nicht der Fall, wird der Anspruch entsprechend erhöht.

Die Anspruchsgrenze liegt bei einem massgebenden Einkommen von 72'000 CHF/a. Das massgebende Einkommen entspricht dem steuerbaren Einkommen¹³ unter Berücksichtigung folgender Komponenten:

- Aufrechnung der Pension zu 100%;
- Ausschluss von Kapitalabfindungen für wiederkehrende Leistungen;
- Aufrechnung von Geschäftsverlusten aus Vorjahren;
- Aufrechnung freiwilliger Zuwendungen;
- Aufrechnung der Beiträge an Einrichtungen der gebundenen Selbstvorsorge (Säule 3a) maximal bis zur Höhe des zulässigen Höchstabzuges
- Aufrechnung des Abzuges für Liegenschaftskosten
- Anrechnung von 20%-50% des satzbestimmenden Vermögens. Aktuell werden 50% angerechnet.

Die betrachteten Einkommensgrössen

Die folgenden Einkommensgrössen finden im vorliegenden Bericht Erwähnung:

- *Das steuerbare Einkommen:* Entspricht dem steuerbaren Einkommen gemäss Steuererklärung. Es entspricht der Summe aller Einkünfte abzüglich aller zulässigen Abzüge gemäss kantonalen Vorgaben. Durch die Abzüge, welche mit Blick auf die Steuergerechtigkeit den unterschiedlichen Lebenssituationen der Haushalte Rechnung tragen sollen, kann eine erhebliche Differenz zu den Einkünften bestehen.

¹³ In der Sozialverordnung wird der Begriff satzbestimmendes Einkommen verwendet. Für das Gros der Steuerpflichtigen entspricht das satzbestimmende Einkommen jedoch dem steuerbaren Einkommen. Unterschiede bestehen, wenn die Steuerpflicht nicht ganzjährig besteht und/oder Einkommensteile ausserkantonale versteuert werden.

- *Das approximative Reineinkommen:* Das Bundesgerichtsurteil vom 22. Januar 2019 (8C_228/2018) betreffend den Kanton Luzern stützt sich auf Analysen des *Reineinkommens* im Kanton Luzern. Diese Einkommensgrösse entspricht dem steuerbaren Einkommen *zuzüglich* aller getätigten Sozialabzüge¹⁴. Das Reinkommen stand für das vorliegende Projekt nicht zur Verfügung, weshalb ein approximatives Reineinkommen gebildet wurde: Dieses ist gleich dem steuerbaren Einkommen *zuzüglich* der Sozialabzüge für minderjährige oder in Ausbildung stehende Kinder. Das approximierte Reineinkommen unterscheidet sich somit nur in Haushalten mit Kindern und/oder Jugendlichen vom steuerbaren Einkommen. Für die restlichen Haushalte sind diese beiden Werte identisch.
- *Das massgebende Einkommen:* Entspricht dem massgebendem Einkommen gemäss der oben beschriebenen Leistungsbemessung der Prämienverbilligung.

1.3.4 Gerechtigkeit, Anreizsetzung und Transparenz in der Leistungsbemessung

Die Beurteilung der Gerechtigkeit und Anreizsetzung des aktuellen Bemessungssystems für die individuelle Prämienverbilligung basiert auf einer quantitativen Überprüfung des Bemessungssystems, ergänzt durch Erläuterungen und Hinweise von Seiten der mit dem Vollzug betrauten Ausgleichskasse Solothurn (AKSO). Zur Beurteilung der Transparenz dienen insbesondere Erkenntnisse aus dem Gespräch mit der kantonalen Fachperson sowie weitere – auch für die breite Bevölkerung bzw. potenziell Anspruchsberechtigte verfügbare – Informationen und Grundlagen (Merkblätter, Gesetzesquellen etc.).

Gerechte und anreizoptimale Leistungsbemessungen von Bedarfsleistungen zeichnen sich durch folgende Eigenschaften aus:

- Nicht anspruchsberechtigte Haushalte sind gegenüber anspruchsberechtigten Haushalten mit vergleichbaren soziodemographischen Eigenschaften, aber tieferem Erwerbseinkommen finanziell nicht schlechter gestellt.
- Die finanziellen Mittel, welche den Anspruchsberechtigten für den Lebensunterhalt zur Verfügung stehen («verfügbares Einkommen»), steigen mit zunehmendem Erwerbseinkommen.

Für beide Eigenschaften ist entscheidend, dass die Bedarfsleistung mit zunehmendem Erwerbseinkommen der Anspruchsberechtigten durch das Bemessungssystem nicht zu stark reduziert wird.

Eine fundierte Überprüfung der aufgeführten Eigenschaften bedarf einer komplexen Modellierung des Steuersystems und der interessierenden Leistungen bei welcher das verfügbare Einkommen und das Erwerbseinkommen für verschiedene Haushaltstypen zu einander in Beziehung gesetzt werden. Ein solches Vorgehen ist aufgrund des hohen Aufwandes insbesondere dann angezeigt, wenn mehrere Bedarfsleistungen sowie auch ihr

¹⁴ für minderjährige oder in Ausbildung stehende Kinder, für unterstützte Personen, für Pflegebedürftige, für Rentner mit ungenügendem Reineinkommen, für ungetrennte Ehegatten

Zusammenwirken untersucht werden sollen. Da das vorliegende Projekt auf die Prämienverbilligung fokussiert, wurde ein vereinfachter und weniger aufwendiger Ansatz gewählt, mit welchem nur das Ausmass der Leistungsreduktion bei steigendem Einkommen betrachtet wird. Eine solche grobe Überprüfung kann aufzeigen, ob weitere Analysen angezeigt sind und/oder ein Handlungsbedarf besteht.

Zu berücksichtigen ist, dass die beiden oben aufgeführten Eigenschaften mit gestuften Leistungstarifen und/oder mit Leistungsgrenzen, wie sie auch die Prämienverbilligung in Solothurn kennt, nie vollständig zu erfüllen sind, da beim Übertritt in eine andere Leistungsstufe und beim Überschreiten der Leistungsgrenze immer eine Schwelle¹⁵ und damit ein Fehlanreiz besteht. Deswegen ist im Hinblick auf allfälligen Handlungsbedarf zu unterscheiden zwischen «relevanten» und «nicht relevanten» Schwellen und Fehlanreizen:

- Relevante Schwellen und Fehlanreize sind so ausgeprägt, dass sie durch die (potenziell) Leistungsbeziehenden wahrgenommen werden und allenfalls auch Reaktionen auslösen, wie beispielsweise eine Reduktion des Arbeitspensums.
- Nicht relevante Schwellen und Fehlanreize sind so gering, dass sie nicht wahrgenommen werden und/oder Reaktionen der (potenziell) Leistungsbeziehenden nahezu ausgeschlossen werden können.

Ebenso ist im Hinblick auf den Handlungsbedarf von Bedeutung, wie viele Haushalte tatsächlich von relevanten Fehlanreizen betroffen sind.

Die vereinfachte Überprüfung der Leistungsbemessung in der Prämienverbilligung wird im vorliegenden Projekt wie folgt umgesetzt:

- Für zehn verschiedene Haushaltstypen (vgl. Tabelle 3 in Kapitel 1.3.2) wird das System zur Bemessung der Prämienverbilligung abgebildet, indem das massgebende Einkommen und der Anspruch auf Prämienverbilligung zu einander in Beziehung gesetzt werden.
- Für jeden Haushaltstyp wird berechnet, wie sich die Leistung der Prämienverbilligung verändert, wenn sich das massgebende Einkommen um 4'500 CHF/a, 5'250 CHF/a, 5'750 CHF/a und 7'250 CHF/a verändert. Diese Beträge entsprechen ungefähr einer Erhöhung des Erwerbssums um 10% für verschiedene Lohnniveaus gemäss Lohnstrukturhebung des BFS (siehe Anhang A-2.3).
- Anschliessend wird geprüft, wie gross die durch den Einkommensanstieg bedingte Leistungsreduktion der Prämienverbilligung ausfällt, indem diese Reduktion ins Verhältnis zur Erhöhung des massgebenden Einkommens gesetzt wird.

Die durch zusätzliches massgebendes Einkommen bedingte Leistungsreduktion wird dann als zu gross eingestuft, wenn sie mehr als 40% des zusätzlichen massgebenden Einkommens beträgt.

¹⁵ Das verfügbare Einkommen sinkt aufgrund einer minimalen Zunahme des Erwerbseinkommens deutlich und abrupt.

Die Bemessung der Prämienverbilligung wird somit als gerecht und anreizoptimal beurteilt, wenn den anspruchsberechtigten Haushalten bei einem Anstieg des massgebenden Einkommens nach Abzug der Reduktion der Prämienverbilligung mindestens 60% des zusätzlichen massgebenden Einkommens erhalten bleiben.

Der Prozentsatz von 60% ist hoch angesetzt um zu gewährleisten, dass im Falle einer gleichzeitigen Reduktion anderer einkommensabhängiger Leistungen (z.B. Alimentenbevorschussung, Stipendien, Vergünstigungen für familienergänzende Kinderbetreuung) und trotz eines Anstiegs des Steuerbetrages vermieden werden kann, dass das verfügbare Einkommen gleich bleibt oder sinkt.

Rechenbeispiel: Ein Haushalt des Typs 2E 2J 2K verfügt über ein massgebendes Einkommen von 60'000 CHF/a und damit über einen Leistungsanspruch von 7'104 CHF/a (vgl. Tabelle 4). Ein Anstieg des massgebenden Einkommens um 5'750 CHF/a führt zu einem massgebenden Einkommen von neu 65'750 CHF/a. Der Leistungsanspruch beträgt neu 5'926 CHF/a. Die Leistungsreduktion der Prämienverbilligung entspricht damit 1'178 CHF/a bzw. 20% des Einkommensanstiegs. Es liegt daher kein relevanter Fehlanreiz vor.

Massgebliches Einkommen bisher	Leistungsanspruch bisher (S_1)	Erhöhung massgebendes einkommen ^(A) (ΔE)	Massgebliches Einkommen neu	Leistungsanspruch neu (S_2)	Leistungsreduktion in Prozent des Einkommensanstiegs $[(S_1 - S_2) / \Delta E]$	Relevanter Fehlanreiz
60'000	7'104	5'750	65'750	5'926	20%	Nein (21% < 40%)

Tabelle 4: Übersicht Fehlanreizrechnung, Beträge in CHF/a

^(A) Entspricht ungefähr einer 10% Erhöhung des Erwerbsspensums für Erwerbstätige mit Kompetenzniveau 2 gemäss LSE 2016 (vgl. Anhang A-2.3).

Bei der Berechnung des Leistungsanspruchs der verschiedenen betrachteten Haushaltstypen wurde massgeblich auf die Prämienverbilligungs-Dokumentation 2017 des Steueramtes, die Sozialverordnung sowie die Botschaft und den Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 30. Oktober 2018 abgestellt. Es wurden die für 2019 gültigen Parameterwerte (vgl. Tabelle 24 in Anhang A-3) verwendet.

2 Rechtssicherheit und Rechtskonformität

In diesem Kapitel zeigen wir auf, inwiefern die bundesrechtlichen Vorgaben (inkl. Bundesgerichtsurtel 8C_228/2018), Sozialgesetz, Sozialverordnung und Leistungsbemessung im Kanton Solothurn konsistent sind. Um die Vorgaben des Bundesgerichtes zu erfüllen, sind insbesondere Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen in der unteren Hälfte der mittleren Einkommen (70% - 110% des Medianeinkommens) zu unterstützen.

2.1 Vorgaben zur Leistungsbemessung

Bundesrechtliche Vorgaben

Das Bundesrecht umfasst zwei wesentliche Vorgaben zur Leistungsbemessung der individuellen Prämienverbilligung (Art. 65 KVG):

- 1 Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen ist Prämienverbilligung zu gewähren.
- 2 Für untere und mittlere Einkommen sind die Prämien der Kinder um mindestens 80 Prozent¹⁶ und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent zu verbilligen.

Die zweite Vorgabe bedeutet insbesondere auch, dass Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen in Ausbildung im unteren und mittleren Einkommensbereich eine Anspruchsberechtigung aufweisen müssen.

Wie einleitend bereits beschrieben, präzisiert der Bundesgerichtsentscheid betreffend den Kanton Luzern (8C_228/2018) diese Vorgabe dahingehend, dass neben den unteren Einkommen zumindest in der unteren Hälfte der mittleren Einkommen (70% - 110% des Medianeinkommens) einem relevanten Anteil der Haushalte Prämienverbilligung gewährt werden muss.

Kantonale Vorgaben

Das Sozialgesetz des Kantons Solothurn legt die Grundsätze der kantonalen Leistungsbemessung fest: Ein Anspruch auf Prämienverbilligung besteht, wenn die Aufwendungen¹⁷ für die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung den geltenden Prozentsatz des massgebenden Einkommens übersteigen. Dies bedeutet, dass der Anspruch auf Prämienverbilligung mit zunehmendem Einkommen stetig abnimmt.

Die zugehörige Sozialverordnung legt die Details zur Ermittlung der Richtprämien, des massgebenden Einkommens und der Berechnung des Anspruchs fest. Ebenso sind mög-

¹⁶ Bisher galt für Kinderprämien die Vorgabe von 50% Verbilligung. Die neue Vorgabe von 80% Verbilligung muss bis 2021 durch die Kantone umgesetzt werden.

¹⁷ Wie andere Kantone verwendet auch der Kanton Solothurn Richtprämien, die sich an den kantonalen Durchschnittsprämien orientieren.

liche Wertebereiche für verschiedene Berechnungsparameter festgelegt. Die jeweils konkret geltenden Parameterwerte werden jährlich durch das Departement des Inneren festgelegt. Ausserdem wird auf Verordnungsebene eine Anspruchsgrenze eingeführt und festgelegt. Diese führt dazu, dass ab einem bestimmten Einkommen kein Anspruch mehr auf Prämienverbilligung besteht, selbst wenn die Aufwendungen für die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung den geltenden Prozentsatz des massgebenden Einkommens übersteigen.

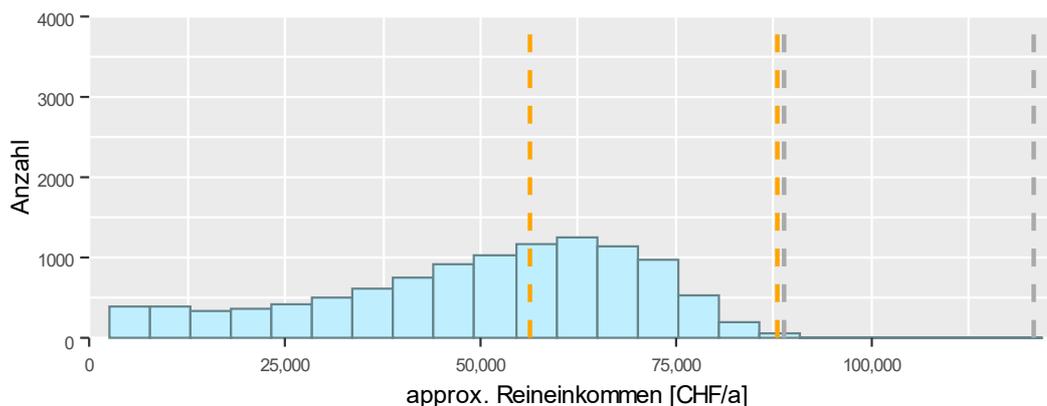
2.2 Unterstützung von mittleren Einkommen

Um aufzuzeigen, inwiefern Haushalte mit mittlerem Einkommen durch die Prämienverbilligung Unterstützung erhalten, werden die Einkommen der anspruchsberechtigten Haushalte in Beziehung zu den Medianeinkommen gesetzt. Betrachtet werden die approximativen Reineinkommen (siehe Kapitel 1.3.3). Das Vorgehen steht im Einklang mit den Analysen, welche dem Bundesgerichtsurteil 8C_228/2018 betreffend den Kanton Luzern zugrunde liegen.

2.2.1 Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen

Figur 3 zeigt die Einkommensverteilung der potenziell anspruchsberechtigten Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen sowie – mittels Linien eingezeichnet – die untere und obere Hälfte der mittleren Einkommen. Die untere Hälfte der mittleren Einkommen (gelbe Linien) umfasst Einkommen zwischen 70% und 110% des Medianeinkommens, die obere Hälfte Einkommen (graue Linien) Einkommen zwischen 110% und 150% des Medianeinkommens.

Einkommensverteilung potenziell anspruchsberechtigter Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen



econcept

Figur 3: Einkommensverteilung der potenziell anspruchsberechtigten Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen im Kanton Solothurn (approximatives Reineinkommen).
 Bereich zw. den gelben Linien = 70% -110% des haushaltsspezifischen Medianeinkommens.
 Bereich zw. den grauen Linien = 110% -150% des haushaltsspezifischen Medianeinkommens.
 Haushaltstypspezifisches Medianeinkommen = 80'400 CHF/a.

Die in Figur 3 visualisierten Informationen finden sich auch in Tabelle 5, in welcher die genauen Zahlenwerte besser ersichtlich sind und ausserdem ein Bezug zur Grundgesamtheit aller Steuerhaushalte mit Kinder und/oder jungen Erwachsenen hergestellt wird.

Prämienverbilligungsanspruch in Relation zum haushaltspezifischem Median					
Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen					
... im Einkommensbereich von ...					Total
	0-70% des Medianeinkommens (unter 56'300 CHF/a)	70-110% des Medianeinkommens (56'300 - 88'400 CHF/a)	110-150% des Medianeinkommens (88'400-120'600 CHF/a)	mehr als 150% des Media- neinkommens (über 120'600 CHF/a)	
Alle Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen (mit und ohne Anspruch)	7'000	9'100	6'300	5'300	27'800
Haushalte mit potenziellem Prämienverbilligungsanspruch					
Anzahl	6'100	4'900	30	0	11'000
Anteil am Total aller Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen <i>mit potenziellem Anspruch</i>	55%	45%	0.2%	0%	100%
Anteil an allen Haushalten mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen im jeweiligen Einkommensbereich	85%	55%	0.4%	0%	40%

Tabelle 5: Anzahl und Anteil der Haushalte mit potenziellem Prämienverbilligungsanspruch. Werte gerundet. **Lesebeispiel:** Rund 6'100 Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen und einem Einkommen von unter 56'300 CHF/a (= 70% des Medianeinkommens) sind potenziell anspruchsberechtigt. 6'100 entspricht 55% aller Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen *mit potenziellem Prämienverbilligungsanspruch*. 6'100 entspricht ausserdem 85% aller Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen in der entsprechenden Einkommenskategorie.

Aus Figur 3 und Tabelle 5 lässt sich folgendes zur Prämienverbilligung im Kanton Solothurn herauslesen:

- Im Kanton Solothurn verfügen rund 11'000 Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen über einen potenziellen Anspruch auf Prämienverbilligung. Dies entspricht 40% aller Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen. Mit wenigen Ausnahmen liegen die Einkommen dieser potenziell Anspruchsberechtigten unter dem haushaltstypspezifischen Medianeinkommen von 80'400 CHF/a.
- Haushalte in der oberen Hälfte des mittleren Einkommensbereiches (110%-150% des Medianeinkommens) werden so gut wie nicht unterstützt.
- Hingegen verfügt eine relevante Anzahl Haushalte in der unteren Hälfte des mittleren Einkommensbereiches (70%-110% des Medianeinkommens) potenziell Anspruch auf Prämienverbilligung. Dies sind 4'900 Haushalte, was 45% der anspruchsberechtigten Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen sowie 55% aller Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen in diesem Einkommensbereich entspricht. Potenzielle Ansprüche bestehen im ganzen Spektrum zwischen 70% und 110% des Medianeinkommens (d.h. im ganzen Bereich zwischen den gelben Linien in Figur 3). Die

Anzahl potenziell Anspruchsberechtigter nimmt aber mit zunehmendem Einkommen deutlich ab.

- Rund 6'100 Haushalte mit tiefen Einkommen (0-70% des Medianeinkommens) erhalten potenziell Unterstützung, was rund 55% der anspruchsberechtigten Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen und 85% aller Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen in diesem Einkommensbereich entspricht.

Auch wenn wir davon ausgehen, dass nur ungefähr 50% bis 60% der potenziell anspruchsberechtigten Haushalte tatsächlich Prämienverbilligung erhalten (vgl. Kapitel 1.3.1), werden die mittleren Einkommen in relevantem Masse durch die Prämienverbilligung unterstützt.

Fazit: Im Kanton Solothurn weist ein wesentlicher Anteil der Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen in der unteren Hälfte des mittleren Einkommensbereichs (70%-110% des Medianeinkommens) einen potenziellen Anspruch auf Prämienverbilligung auf. Im ganzen Spektrum der unteren Hälfte der mittleren Einkommen bestehen potenzielle Ansprüche, auch wenn die Anzahl der potenziell Anspruchsberechtigten mit zunehmenden Einkommen deutlich abnimmt. Auch unter Berücksichtigung der Abweichungen zwischen potenziellen und tatsächlichen Ansprüchen (vgl. Kapitel 1.3.1) ist davon auszugehen, dass der Kanton Solothurn die Vorgaben für die Prämienverbilligung erfüllt, welche sich aus dem Bundesgerichtsentscheid betreffend den Kanton Luzern (8C_228/2018) ergeben.

Allerdings zeigt sich auch, dass die Anzahl potenziell anspruchsberechtigter Haushalte mit zunehmender Nähe zum Median deutlich abnimmt. Dies ist bei allfälligen zukünftigen Anpassungen der Leistungsbemessung im Blick zu behalten.

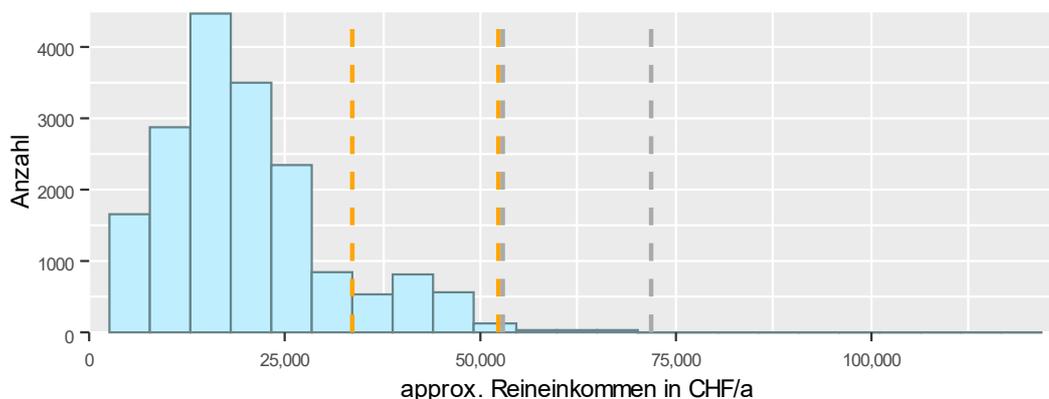
2.2.2 Haushalte ohne Kinder und junge Erwachsene

Zu Haushalten ohne Kinder und/oder junge Erwachsene bestehen weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene Vorgaben zur Unterstützung der mittleren Einkommen. Vorgegeben ist nur die Unterstützung von Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen.

Figur 4 zeigt die Einkommensverteilung der Haushalte ohne Kinder und/oder junge Erwachsene. Mit gelben Linien eingezeichnet ist (analog zum vorherigen Kapitel) die untere Hälfte der mittleren Einkommen (70%-110% des Mediankommens). Die grauen Linien markieren die obere Hälfte der mittleren Einkommen (110%-150% des Medianeinkommens).

Analog zum vorangehenden Kapitel sind die in Figur 4 visualisierten Informationen auch in Tabelle 6 dargestellt, in welcher die genauen Zahlenwerte besser ersichtlich sind und ausserdem ein Bezug zur Grundgesamtheit aller Steuerhaushalte ohne Kinder und junge Erwachsene hergestellt wird.

Einkommensverteilung potenziell anspruchsberechtigte Haushalte ohne Kinder und junge Erwachsene



econcept

Figur 4: Einkommensverteilung der potenziell anspruchsberechtigten Haushalte ohne Kinder und junge Erwachsene im Kanton Solothurn (approximatives Reineinkommen).
 Bereich zw. den gelben Linien = 70% -110% des haushaltsspezifischen Medianeinkommens.
 Bereich zw. den grauen Linien = 110% -150% des haushaltsspezifischen Medianeinkommens.
 Haushaltstypspezifisches Medianeinkommen = 47'900 CHF/a.

Prämienverbilligungsanspruch in Relation zum haushaltsspezifischem Median					
Haushalte ohne Kinder und junge Erwachsene					
	... im Einkommensbereich von ...				Total
	0-70% des Medianeinkommens (unter 33'600)	70-110% des Medianeinkommens (33'600 - 52'700 CHF/a)	110-150% des Medianeinkommens (52'700 - 71'900 CHF/a)	mehr als 150% des Medianeinkommens (über 71'900 CHF/a)	
Alle Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen (mit und ohne Anspruch)	31'000	28'600	20'300	25'000	105'000
Mit potenziellem Prämienverbilligungsanspruch					
Anzahl	20'400	2'000	130	0	22'500
Anteil am Total aller Haushalte ohne Kinder und junge Erwachsene mit potenziellem Anspruch	90%	10%	1%	0%	100%
Anteil an allen Haushalte ohne Kinder und junge Erwachsene im jeweiligen Einkommensbereich	65%	7%	1%	0%	20%

Tabelle 6: Anzahl und Anteil der Haushalte mit potenziellem Prämienverbilligungsanspruch. Werte gerundet.
Lesbeispiel: Rund 20'400 Haushalte ohne Kinder und/oder junge Erwachsene und einem Einkommen von unter 33'600 CHF/a (= 70% des Medianeinkommens) sind potenziell anspruchsberechtigt. 20'400 entspricht 90% aller Haushalte ohne Kinder und junge Erwachsene mit potenziellem Anspruch in der entsprechenden Einkommenskategorie. 20'400 entspricht ausserdem 65% aller Haushalte ohne Kinder und junge Erwachsene im selben Einkommensbereich.

Im Gegensatz zu Haushalten mit Kindern und/oder junge Erwachsene und im Einklang mit den bundesrechtlichen Vorgaben konzentriert sich die Unterstützung auf tiefe Einkommen und es werden vergleichsweise wenige Haushalte mit mittleren Einkommen unterstützt:

Von den insgesamt rund 22'500 potenziell anspruchsberechtigten Haushalten ohne Kinder und/oder junge Erwachsene weisen 20'400 (rund 90%) ein Einkommen unterhalb des mittleren Einkommensbereich und damit unter 33'600 CHF/a auf. In der unteren Hälfte der mittleren Einkommen (Bereich zwischen den gelben Linien in Figur 4 bzw. gelb unterlegter Bereich in Tabelle 6) sind rund 2'000 Haushalte potenziell anspruchsberechtigt. Für Haushalte mit höheren Einkommen besteht hingegen kaum mehr ein Anspruch. Es ist anzunehmen, dass auch die Einkommen der tatsächlich anspruchsberechtigten Haushalte (vgl. Kapitel 1.3.1) sich in ähnlicher Weise auf diese Einkommensbereiche verteilen.

Fazit: Rund 90% der potenziell anspruchsberechtigten Haushalte ohne Kinder und/oder junge Erwachsene im Kanton Solothurn verfügen über ein Einkommen unterhalb des mittleren Einkommensbereich. Es ist davon auszugehen, dass dies auch für die tatsächlich anspruchsberechtigten Haushalte gilt (vgl. Kapitel 1.3.1).

Per Definition umfasst der in diesem Kapitel betrachtete Haushaltstyp keine Kinder und/oder junge Erwachsenen in Ausbildung. Allerdings kann aufgrund des aus technischen Gründen nicht exakt bestimmbar Ausbildungsstatus (vgl. Kapitel 1.3.2) nicht ausgeschlossen werden, dass unter den hier betrachteten Haushalten auch junge Erwachsene in Ausbildung sind. Für diese dürften die bundesrechtlichen Vorgaben in manchen Fällen nicht erfüllt werden, da für die grosse Mehrheit der Haushalte mit mittleren Einkommen kein potenzieller Anspruch vorliegt. Dies ist jedoch weniger ein Problem der Vorgaben der Leistungsbemessung. Vielmehr ist die Abstimmung von Vorgaben und Umsetzung nicht optimal, worauf wir in Kapitel 2.3 eingehen.

2.3 Konsistenz von bundes- und kantonsrechtlichen Vorgaben und Leistungsbemessung

Mit Blick auf die Konsistenz von bundesrechtlichen und kantonalen Vorgaben bildet die kantonale Anspruchsgrenze ein zentrales Element der Leistungsbemessung. Sie darf gemäss geltendem kantonalem Recht zwischen 72'000 und 96'000 CHF/a massgebendem Einkommen liegen, wobei derzeit ein Wert von 72'000 CHF/a gilt. Wie die durchgeführten Analysen zeigen, ist dieser Wert mit den bundesrechtlichen Vorgaben gemäss Bundesgerichtsurteil vereinbar. Auch die übrigen leistungsbestimmenden Parameter sind aktuell so gewählt, dass die bundesrechtlichen Vorgaben erfüllt werden.

Fazit: Die kantonalen Vorgaben zur Leistungsbemessung sind mit den bundesrechtlichen konsistent.

Die Medianeinkommen der verschiedenen Haushaltstypen werden sich mit der Zeit verändern. Einflussfaktoren sind die Wirtschafts- und die Lohnentwicklung sowie die Inflation, aber auch demographische Veränderungen können eine Rolle spielen. So sind die Löhne in der Schweiz zwischen 2010 und 2018 *nominal* um 5.4% gestiegen.¹⁸ Um die bundes-

¹⁸ BFS, Schweizerischer Lohnindex: Index und Veränderung auf der Basis 2010.

rechtlichen Vorgaben betreffend die Unterstützung der mittleren Einkommen auch in Zukunft einzuhalten, muss die Leistungsbemessung mit der Nominallohnentwicklung Schritt halten – dies insbesondere, falls die Löhne in Zukunft wieder verstärkt inflationsbedingt wachsen, ohne dass gleichzeitig die Kaufkraft zunimmt.

3 Effektivität

In diesem Kapitel wird dargelegt, welche Haushaltstypen und Einkommenskategorien in welchem Masse durch die Prämienverbilligung unterstützt werden und inwiefern somit die gemäss Art. 65 KVG anvisierten Zielgruppen erreicht werden.

3.1 Unterstützte Haushalte und Leistungen der Prämienverbilligung

Um die aufzuzeigen, inwiefern die Haushalte durch die Prämienverbilligung Unterstützung erhalten, werden pro Haushaltstyp und Einkommenskategorie die potenziellen Ansprüche, die potenziell Anspruchsberechtigten und die für die Prämienverbilligung potenziell notwendigen Ausgaben ermittelt. Wie bereits in Kapitel 2 betrachten wir dabei das approximative Reineinkommen¹⁹. Anders als in Kapitel 2 betrachten wir im Folgenden *drei* unterschiedliche Haushaltstypen²⁰:

- Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen
- Haushalte ohne Kinder und/oder junge Erwachsene mit regulärer Anspruchsgrenze
- Haushalte ohne Kinder und/oder junge Erwachsene mit angepasster Anspruchsgrenze

Da die Anzahl Kinder und junge Erwachsene pro Haushalt nicht exakt bestimmt werden kann, sind auch Prämienverbilligungsansprüche für die einzelnen Haushalte ungenau. Da aber keine systematischen Fehler vorliegen, kann davon ausgegangen werden, dass die pro Haushaltstyp und Einkommenskategorie ermittelten durchschnittlichen potenziellen Prämienverbilligungsansprüche näherungsweise verlässlich sind.

3.1.1 Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen

Tabelle 7 zeigt in Abhängigkeit des Einkommens (erste Spalte) die potenziellen Ansprüche auf Prämienverbilligung (dritte und vierte Spalte), wie viele Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen potenziell anspruchsberechtigt sind (fünfte Spalte) und welchen Anteil diese am Total der Haushalte in der jeweiligen Einkommenskategorie haben (siebte Spalte). Zusätzlich werden auch die potenziellen Ausgaben, d.h. die Summe der potenziellen Ansprüche, pro Einkommenskategorie aufgezeigt (achte Spalte ganz rechts). Gelb unterlegt sind die Tabellenzeilen, welche ganz oder teilweise zur unteren Hälfte der mittleren Einkommen (70%-110% des Medianeinkommens) gehören. Die obere Hälfte der mittleren Einkommen (110%-150% des Medianeinkommens) ist grau unterlegt.

Bis zu einem approximativen Reineinkommen von rund 70'000 CHF/a sind jeweils 80% bis 90% der Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen potenziell anspruchsberechtigt. In der Einkommenskategorie 70'000 bis 80'000 CHF/a sind es immer noch 50%. Darüber sind nur noch wenige Haushalte potenziell anspruchsberechtigt.

¹⁹ Siehe Kapitel 1.3.3 für Erklärungen zu den verwendeten Einkommensgrössen.

²⁰ Ausführliche Beschreibungen dieser drei Typen finden sich in Kapitel 1.3.2.

Approximatives Reineinkommen [CHF/a]	Einkommen		Potenzieller Anspruch		Anzahl Haushalte mit poten- ziellem Anspruch	Anzahl Haushalte insge- samt	Anteil Haushalte mit poten- ziellem Anspruch	Potenzi- elle Aus- gaben [Mio. CHF/a]
	in Prozent des haushaltstyp- spezifischen Medians ^(A)	Durch- schnitt [CHF/a]	in Prozent der Prä- mien ^(B)					
0'000 - 10'000	0% - 10%	5'400	95%	500	550	90%	2.7	
10'000 - 20'000	10% - 25%	5'700	80%	750	850	85%	4.2	
20'000 - 30'000	25% - 35%	4'100	60%	800	850	90%	3.3	
30'000 - 40'000	35% - 50%	3'400	40%	1'100	1'300	85%	3.7	
40'000 - 50'000	50% - 60%	3'000	35%	1'650	1'950	85%	5.1	
50'000 - 60'000	60% - 75%	2'700	30%	2'150	2'600	85%	5.7	
60'000 - 70'000	75% - 85%	1'900	20%	2'300	2'850	80%	4.3	
70'000 - 80'000	85% - 100%	1'600	15%	1'500	2'900	50%	2.4	
80'000 - 90'000	100% - 110%	1'900	15%	300	2'800	10%	0.5	
90'000 - 100'000	110% - 125%	0	-	0	2'400	-	0	
100'000 - 110'000	125% - 135%	0	-	0	1'950	-	0	
110'000 - 120'000	135% - 150%	0	-	0	1'450	-	0	
120'000 - 130'000	150% - 160%	0	-	0	1'200	-	0	
130'000 - 140'000	160% - 175%	0	-	0	850	-	0	
140'000 - 150'000	175% - 185%	0	-	0	650	-	0	

Tabelle 7: Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen. Werte gerundet. Fallzahlen ≤ 10 werden nicht ausgewiesen. ^(A) Der Medianwert für Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen liegt bei **80'400 CHF**. ^(B) Gemessen an den Richtprämien.

Die potenziellen Prämienverbilligungsansprüche liegen in der untersten Einkommenskategorie bei rund 5'400 CHF/a bzw. bei 95% der Haushaltsprämiensummen (berechnet mit den Richtprämien²¹). Diese Werte nehmen mit steigendem Einkommen auf rund 1'900 CHF/a bzw. 15% ab. In der unteren Hälfte der mittleren Einkommen (gelber Bereich) liegen die potenziellen Ansprüche im Durchschnitt bei 15% bis 30% der Richtprämien, was bedeutet, dass die Haushalte für 70% bis 85% der Prämien selbst aufkommen.

Auch wenn anzunehmen ist, dass nur ungefähr 50% bis 60% der potenziell anspruchsberechtigten Haushalte tatsächlich Prämienverbilligung erhalten (vgl. Kapitel 1.3.1), werden Haushalte mit mittlerem Einkommen in relevanter Masse durch die Prämienverbilligung unterstützt.

Fazit: Im Kanton Solothurn weisen die Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen im unteren Einkommensbereich und in der unteren Hälfte der mittleren Einkommen zu hohen Anteilen einen potenziellen Anspruch auf Prämienverbilligung auf. Auch unter Berücksichtigung der Abweichungen zwischen potenziellen und tatsächlichen Ansprüchen (vgl. Kapitel 1.3.1) werden die bundesrechtlichen Vorgaben somit mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit erfüllt.²² Für Haushalte im mittleren Einkommensbereich liegen die potenziellen Ansprüche durchschnittlich zwischen 15% und 30% der Richtprämien, für die tieferen Einkommen bei bis zu 95%.

²¹ Die Richtprämien liegen im Kanton Solothurn im Jahr 2019 bei rund 4'000 CHF/Jahr (Erwachsene), 3'100 CHF/Jahr (junge Erwachsene) und 900 CHF/Jahr (Kinder).

²² Dass die Verbilligung für Kinder und junge Erwachsene den durch den Bund vorgegebenen Prozentsätzen entspricht, ist nicht aus den hier gezeigten Auswertungen ersichtlich, jedoch in der Leistungsbemessung. Die Prämien der Kinder und

3.1.2 Haushalte ohne Kinder und/oder junge Erwachsene mit regulärer Anspruchsgrenze

Tabelle 8 ist analog aufgebaut wie Tabelle 7: Tabelle 8 zeigt in Abhängigkeit des Einkommens (erste Spalte) die potenziellen Ansprüche auf Prämienverbilligung (dritte und vierte Spalte), Anzahl und Anteil potenziell anspruchsberechtigte Haushalte (fünfte und siebte Spalte) sowie die potenziellen Ausgaben, d.h. die Summe der potenziellen Ansprüche, pro Einkommenskategorie (achte Spalte ganz rechts). Gelb unterlegt sind die Tabellenzeilen, die ganz oder teilweise zur unteren Hälfte der mittleren Einkommen (70%-110% des Medianeinkommens) gehören. Die obere Hälfte der mittleren Einkommen (110%-150%) ist grau unterlegt. Zu beachten ist erneut, dass jeweils die haushaltstypspezifischen Medianeinkommen verwendet werden: Für Haushalte ohne Kinder und junge Erwachsene mit regulärer Anspruchsgrenze liegt dieser bei 49'800 CHF/a (approximatives Reineinkommen).

Einkommen Approximatives Reineinkommen [CHF/a]	in Prozent des haushaltstyp- spezifischen Medians ^(A)	Potenzieller Anspruch		Anzahl Haushalte mit poten- ziellem Anspruch	Anzahl Haushalte insge- samt	Anteil Haushalte mit poten- ziellem Anspruch	Potenzi- elle Aus- gaben [Mio. CHF/a]
		Durch- schnitt [CHF/a]	in Pro- zent der Prämien				
0 - 10'000	0% - 20%	3'900	90%	7'200	8'350	85%	27.8
10'000 - 20'000	20% - 40%	2'400	55%	6'100	7'550	80%	14.8
20'000 - 30'000	40% - 60%	1'400	30%	4'450	7'400	60%	6.3
30'000 - 40'000	60% - 80%	2'800	35%	950	11'700	10%	2.6
40'000 - 50'000	80% - 100%	1'600	20%	1'250	14'550	10%	2.1
50'000 - 60'000	100% - 120%	1'100	15%	150	12'800	1%	0.2
60'000 - 70'000	120% - 140%	1'200	15%	50	9'600	1%	0.1
70'000 - 80'000	140% - 160%	0	-	0	6'900	-	0
80'000 - 90'000	160% - 180%	0	-	0	5'050	-	0
90'000 - 100'000	180% - 200%	0	-	0	3'700	-	0
100'000 - 110'000	200% - 220%	0	-	0	2'700	-	0
110'000 - 120'000	220% - 240%	0	-	0	1'950	-	0
120'000 - 130'000	240% - 260%	0	-	0	1'500	-	0
130'000 - 140'000	260% - 280%	0	-	0	950	-	0
140'000 - 150'000	280% - 300%	0	-	0	750	-	0

Tabelle 8: Haushalte ohne Kindern und jungen Erwachsenen mit regulärer Anspruchsgrenze. Werte gerundet. Fallzahlen ≤ 10 werden nicht ausgewiesen. ^(A) Der Medianwert für Haushalte ohne Kinder und jungen Erwachsene mit regulärer Anspruchsgrenze liegt bei **49'800 CHF/a**.

Die potenziellen Prämienverbilligungsansprüche liegen in der untersten Einkommenskategorie bei rund 3'900 CHF/a bzw. bei 90% der Haushaltsprämiensummen (berechnet mit den Richtprämien²³). Diese Werte nehmen mit steigendem Einkommen auf rund 1'100 CHF/a bzw. 15% ab.²⁴ In der unteren Hälfte der mittleren Einkommen (70%-110% des Medianeinkommens, gelber Bereich) liegen die potenziellen Ansprüche im Durchschnitt bei

jugen Erwachsenen werden aktuell zu 50% verbilligt. Die fristgerechte Umstellung auf 80% bei den Kinderprämien ist geplant.

²³ Die Richtprämien liegen im Kanton Solothurn im Jahr 2019 bei rund 4'000 CHF/a (Erwachsene), 3'100 CHF/a (junge Erwachsene) und 900 CHF/a (Kinder).

²⁴ In der letzten noch anspruchsberechtigten Einkommenskategorie liegt der durchschnittliche Anspruch wieder leicht höher bei 1'200 CHF/a. Dieser Anstieg mit steigendem Einkommen dürfte durch die relativ kleine Anzahl Anspruchsberechtigter

15% bis 35% der Richtprämien. In der oberen Hälfte der mittleren Einkommen (110%-150% des Medianeinkommens, grauer Bereich) sind noch einige wenige Haushalte potenziell anspruchsberechtigt. Betreffend die tatsächlichen Ansprüche ist anzunehmen, dass die Einkommen der tatsächlich anspruchsberechtigten Haushalte (vgl. Kapitel 1.3.1) ebenfalls mehrheitlich im unteren Einkommensbereich liegen.

Fazit: Bei Haushalten ohne Kinder und/oder junge Erwachsene konzentriert sich die Prämienverbilligung auf den unteren Einkommensbereich mit einem approximierten Reineinkommen von geringer als 30'000 CHF/a. Im darüber liegenden mittleren Einkommensbereich weisen nur geringe Anteile der Haushalte eine potenzielle Anspruchsberechtigung auf, womit die Anteile der tatsächlich Anspruchsberechtigten ebenfalls gering sein dürften. Die potenziellen Ansprüche nehmen mit steigenden Einkommen deutlich ab und liegen für die mittleren Einkommen zwischen rund 15% und 35% der Richtprämien. Die oberen mittleren Einkommen sind kaum mehr anspruchsberechtigt.

3.1.3 Junge Erwachsene mit angepasster Anspruchsgrenze

Speziell zu betrachten sind junge Erwachsene mit einer angepasster Anspruchsgrenze von derzeit 24'000 CHF/a massgebendem Einkommen. Diese gilt für junge Erwachsene, die aufgrund eines massgebenden Einkommens von über 11'000 CHF/a nicht gemeinsam mit den Eltern bemessen werden, nicht verheiratet sind und nicht für Kinder aufkommen.

Approx. Reineinkommen CHF/a	in Prozent des haushaltstyp- spezifischen Medians ^(A)	Potenzieller Anspruch		Anzahl Haushalte mit poten- ziellem Anspruch	Anzahl Haushalte insgesamt	Anteil Haushalte mit poten- ziellem Anspruch	Potenzi- elle Aus- gaben [Mio. CHF/a]
		Durch- schnitt [CHF/a]	in Prozent der Prä- mien				
0'000 - 5'000	0% - 15%	1'700	55%	30	70	45%	0.1
5'000 - 10'000	15% - 35%	1'700	55%	30	50	65%	0.1
10'000 - 15'000	35% - 50%	1'800	55%	890	910	100%	1.6
15'000 - 20'000	50% - 70%	1'600	50%	800	820	95%	1.3
20'000 - 25'000	70% - 85%	1'600	50%	620	840	75%	1.0
25'000 - 30'000	85% - 100%	0	-	0	630	-	0
30'000 - 35'000	100% - 120%	0	-	0	640	-	0
35'000 - 40'000	120% - 135%	0	-	0	720	-	0
40'000 - 45'000	135% - 155%	0	-	0	900	-	0
45'000 - 50'000	155% - 170%	0	-	0	560	-	0
50'000 - 55'000	170% - 185%	0	-	0	230	-	0
55'000 - 60'000	185% - 205%	0	-	0	80	-	0
60'000 - 65'000	205% - 220%	0	-	0	40	-	0
65'000 - 70'000	220% - 235%	0	-	0	0	-	0

Tabelle 9: Jungen Erwachsenen mit angepasster Anspruchsgrenze. Werte gerundet. Fallzahlen ≤ 10 werden nicht ausgewiesen. ^(A) Der Medianwert für Haushalte ohne Kinder und jungen Erwachsene mit angepasster Anspruchsgrenze liegt bei **29'500 CHF/a**.

Tabelle 9 folgt im Aufbau Tabelle 7 und Tabelle 8 in den vorangehenden Kapiteln: In Abhängigkeit des Einkommens (erste Spalte) sind die potenziellen Ansprüche auf Prämienverbilligung (dritte und vierte Spalte), die Anzahl und der Anteil potenziell anspruchsberechtigter Haushalte (fünfte und siebte Spalte) sowie die potenziellen Ausgaben ersichtlich.

Die potenziellen Prämienverbilligungsansprüche liegen in der untersten Einkommenskategorie bei rund 1'700 CHF/a bzw. bei 55% der Richtprämie.²⁵ Dieser Wert bleibt in allen Einkommenskategorien mit Anspruchsberechtigten nahezu konstant. Innerhalb des mittleren Einkommensbereich (70%-150% des Medianeinkommens, gelber und grauer Bereich) bestehen nur in der untersten Einkommenskategorie (70%-85% des Medianeinkommens) noch Ansprüche.

Auch bei den jungen Erwachsenen mit angepasster Anspruchsgrenze ist zu vermuten, dass nur rund 50% bis 60% der potenziell Anspruchsberechtigten tatsächlich Prämienverbilligung erhalten (vgl. Kapitel 1.3.1).

Fazit: Ähnlich wie bei Haushalten ohne Kinder und/oder junge Erwachsene mit regulärer Anspruchsgrenze konzentriert sich die Prämienverbilligung für junge Erwachsene mit angepasster Anspruchsgrenze auf tiefe Einkommen unter 25'000 CHF/a. Bedingt durch den tiefen haushaltstypspezifischen Medianwert von 29'500 CHF/a werden damit zumindest in geringem Mass auch mittlere Einkommen unterstützt. Die potenziellen Ansprüche liegen für alle Einkommenskategorien mit Anspruchsberechtigten im Mittel zwischen 50% und 55% der Richtprämien.

3.2 Konsistenz erreichte und anvisierte Zielgruppen

Gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben²⁶ (KVG Art. 65) sind durch die Prämienverbilligung Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen sowie Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung im unteren und mittleren Einkommensbereich zu unterstützen. Die in Kapitel 3.1 dargestellten Auswertungen zeigen, dass die gemäss bundesrechtlicher Vorgaben anvisierten Zielgruppen erreicht werden und zu hohen Anteilen potenziell anspruchsberechtigt sind.

Betreffend die Unterstützungsleistung für die Zielgruppen bestehen einzig Vorgaben für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung. Deren Prämien sind aktuell um mindestens 50% zu verbilligen, was durch die Leistungsbemessung im Kanton Solothurn sichergestellt wird. Für die im Kapitel 3.1 dargestellten Verbilligungen in Prozent der Richtprämien *berechnet auf Ebene der Haushalte*, bestehen keine Vorgaben.

²⁵ Die Richtprämien liegen im Kanton Solothurn im Jahr 2019 bei rund 4'000 CHF/a (Erwachsene), 3'100 CHF/a (junge Erwachsene) und 900 CHF/a (Kinder).

²⁶ Im Kanton Solothurn enthalten die kantonalen Vorgaben keine Ergänzungen oder Präzisierungen der auf Bundesebene vorgegebenen Zielgruppen.

4 Weitere Zieldimensionen: Gerechtigkeit, Anreizsetzung und Transparenz

In diesem Kapitel wird das Bemessungssystem der Prämienverbilligung auf die Erreichung der weiteren Zieldimensionen Gerechtigkeit, Anreizsetzung und Transparenz analysiert.

Die Zusammensetzung der Haushalte (Anzahl Erwachsene, Anzahl Junge Erwachsene, Anzahl Kinder) wird dabei stärker differenziert, da sich die zugrundeliegenden Analysen nicht wie bei den vorangehenden Analysen zur Rechtssicherheit und Effektivität auf Steuer- oder Leistungsdaten abstützen, sondern auf eine Abbildung der Leistungsbemessung in Excel.

4.1 Gerechtigkeit und Anreizsetzung

Die Analyse der Leistungsbemessung zeigt, dass die Anspruchsgrenze für Haushalte mit verheirateten / eingetragenen Paaren, jungen Erwachsenen und Kindern eine relevante Schwelle und damit einen relevanten Fehlanreiz verursacht (vgl. Tabelle 10): Bei Überschreiten der Anspruchsgrenze wird der Anspruch auf Prämienverbilligung so stark reduziert, dass den betroffenen Haushalten weniger als 60% des Einkommensanstiegs tatsächlich zur Verfügung bleibt – dies insbesondere, aber nicht nur bei tiefen Löhnen. Durch die die starke Reduktion werden zudem Haushalte mit einem Einkommen knapp über der Anspruchsgrenze in relevantem Masse finanziell benachteiligt.

Haushaltstyp	Anreizsetzung	Gerechtigkeit
2E 2JE 2K	Im Bemessungssystem sind aufgrund der Anspruchsgrenze relevante Schwellen und damit relevante Fehlanreize angelegt.	Haushalte mit massgebendem Einkommen knapp über Anspruchsgrenze sind gegenüber Leistungsberechtigten knapp unter der Anspruchsgrenze in relevantem Mass finanziell schlechter gestellt trotz höherem Einkommen. Betroffen sind schätzungsweise mindestens um die hundert Haushalte.
2E 1JE 2K	Betroffen sind schätzungsweise wenige hundert Haushalte. In der Praxis haben die Schwellen und Fehlanreize aber keine Wirkung, da Anspruch und Anspruchshöhe durch die potenziellen Anspruchsberechtigten kaum antizipiert werden können.	
2E 1JE 1K		
2E 2K	Keine relevanten Schwellen oder Fehlanreize. Keine mangelnde Gerechtigkeit.	
2E 1K		
1E 1JE 1K		
1E 2K		
2E		
1E		
1JE		

Tabelle 10: Übersicht Ergebnisse Analyse Bemessungssystem bzgl. Anreizsetzung und Gerechtigkeit.

E: Erwachsene, JE: Junge Erwachsene, K: Kinder

Beurteilung Gerechtigkeit und Anreizsetzung: **Grün:** Vollständig erreicht. **Ocker:** Bedingt erreicht.

Rot: Nicht erreicht.

Figur 5 veranschaulicht diese Ergebnisse grafisch: Während der Anspruch auf Prämienverbilligung bei allen Haushaltstypen zuerst langsam und stetig mit steigendem massgebendem Einkommen sinkt, fällt er bei Erreichen der Anspruchsgrenze bei mehreren Haushaltstypen stark ab. Am deutlichsten ersichtlich ist dies für den Haushaltstyp 2E 2JE 2K (Diagramm oben links in Figur 5): Während bei einem massgebenden Einkommen von 72'000 CHF/a noch ein Leistungsanspruch von 4'584 CHF/a besteht, beträgt dieser mit einem massgebenden Einkommen von grösser als 72'000 CHF/a Null.

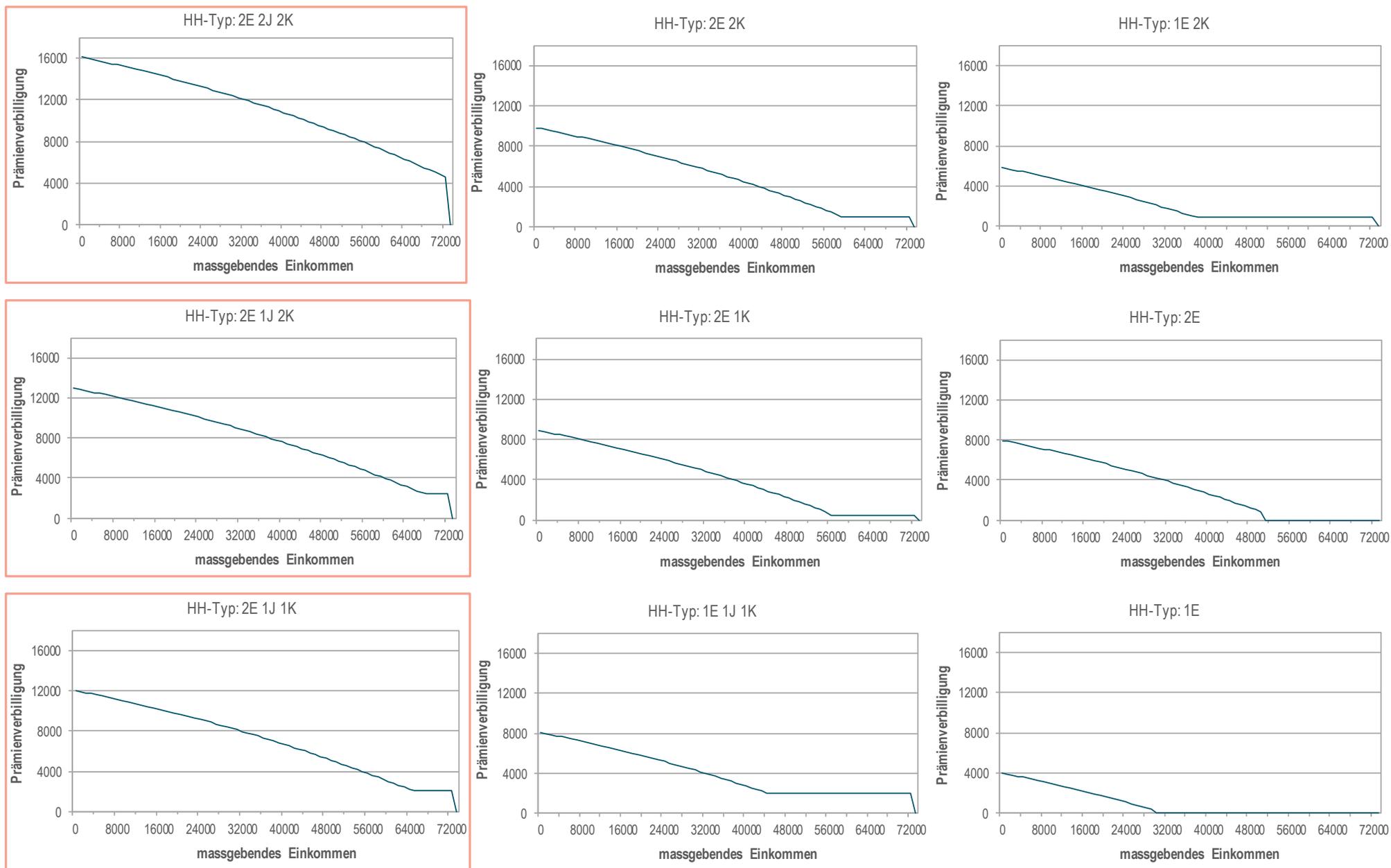
Bei allen rot eingerahmten Diagrammen ist die Reduktion des Anspruchs bei Überschreiten der Anspruchsgrenze so gross, dass ein relevanter Fehlanreiz und eine relevante Benachteiligung von Haushalten ohne Prämienverbilligung bestehen:²⁷

- *Fehlanreiz*: Bei Überschreiten der Anspruchsgrenze beträgt die Reduktion der Prämienverbilligung mehr als 40% des Anstiegs des massgeblichen Einkommens. Insbesondere wenn Haushalte auch weitere einkommensabhängige Leistungen erhalten (wie z.B. Alimentenbevorschussung, Stipendien und/oder Vergünstigungen für familienergänzende Kinderbetreuung) kann dies in Zusammenwirken mit dem Steuersystem dazu führen, dass sich zusätzlich Erwerbsarbeit finanziell nicht oder nur wenig lohnt.
- *Mangelnde Gerechtigkeit*: Haushalte mit einem massgebenden Einkommen von knapp unter der Anspruchsgrenze von 72'000 CHF/a verfügen aufgrund der Prämienverbilligung über mehr finanzielle Mittel als Haushalte mit einem massgebenden Einkommen, welches nur wenig über der Anspruchsgrenze liegt.

Obwohl in der Leistungsbemessung relevante Fehlanreize angelegt sind, ist in der Praxis nicht davon auszugehen, dass diese Fehlanreize tatsächlich Wirkung entfalten: Da die leistungsbestimmenden Parameter jährlich angepasst werden und die Leistungsbemessung vergleichsweise komplex gestaltet ist, gelingt es potenziellen Anspruchsberechtigten in aller Regel nicht, ihren Anspruch zu antizipieren. Somit ist auch die Wahrscheinlichkeit gering, dass sie auf die im System angelegten Fehlanreize reagieren.

In der Praxis relevant ist hingegen die mangelnde Gerechtigkeit, auch wenn sich nur wenige nicht anspruchsberechtigte Haushalte ihrer finanziellen Benachteiligung bewusst sein dürften.

²⁷ Obwohl die Austrittsschwelle für die Haushaltstypen 2E 1JE 1K und 1E 1JE 1K gleich hoch ist, besteht nur für 2E 1JE 1K ein Fehlanreiz, da der Haushaltstyp 1E 1JE 1K die Austrittsschwelle mit niedrigem Einkommen nicht erreicht.



Figur 5: Anspruch Prämienverbilligung nach Haushaltstyp.

Neben der Anspruchsgrenze können auch weitere Eigenschaften der Leistungsbemessung als Ungerechtigkeit – nicht Unrechtmässigkeit – wahrgenommen werden.²⁸ Von der kantonalen Stelle wurden drei Punkte genannt:

- Die unterschiedliche Behandlung von verheirateten / eingetragenen Elternpaaren und im Konkubinat lebenden Elternpaaren: Bei Konkubinatspaaren kann ein Elternteil unabhängig vom anderen einen Antrag auf individuelle Prämienverbilligung einreichen, da es sich bei den beiden Elternteilen um gesondert betrachtete Steuersubjekte handelt. Bei verheirateten / eingetragenen Paaren ist dies nicht möglich. So kann es vorkommen, dass sich für Konkubinatshaushalte mit gleichen Einkommenskonstellationen wie bei verheirateten / eingetragenen Paaren ein Prämienverbilligungsanspruch ergibt, bei Letzteren allerdings nicht.
- Junge Erwachsene erhalten trotz hohem Einkommen und/oder Vermögen der Eltern Prämienverbilligung, weil sie separat bemessen werden.
- Die Auszahlungslimite²⁹ von aktuell 360 CHF/a pro anspruchsberechtigte erwachsene Person wird von potenziell Anspruchsberechtigten teilweise als hoch empfunden, insbesondere wenn sich die Limiten für zwei anspruchsberechtigte Erwachsene zu 720 CHF kumulieren.

Bei der Prüfung möglicher Anpassungen der Bemessung zugunsten mehr Gerechtigkeit ist allerdings immer auch die Verfügbarkeit und Überprüfbarkeit zusätzlich notwendigen Angaben sowie des zusätzlichen Aufwandes zu berücksichtigen.

Fazit: Bei Haushalten mit verheirateten / eingetragenen Paaren und mindestens einem/einer jungen Erwachsenen und einem Kind führt das Überschreiten der Anspruchsgrenze zu einer hohen, abrupten Leistungsreduktion. Diese schlägt sich in der Praxis zwar nicht als Fehlanreiz nieder, jedoch sind Haushalte ohne Leistungsanspruch und einem massgebenden Einkommen knapp über der Anspruchsgrenze in relevantem Ausmass finanziell schlechter gestellt als Haushalte mit Prämienverbilligung. Weiter kann die unterschiedliche Behandlung von Konkubinats- und verheirateten/eingetragenen Paaren sowie die Nicht-Berücksichtigung der Elterneinkommen bei der Bemessung von jungen Erwachsenen als ungerecht interpretiert werden. Ob diesbezügliche Anpassungen des Bemessungssystems jedoch möglich und praxistauglich sind, hängt von der Verfügbarkeit und Überprüfbarkeit der zusätzlich notwendigen Angaben sowie vom zusätzlichen Aufwand ab.

4.2 Transparenz

Das Bemessungssystem für die Prämienverbilligung ist im Kanton Solothurn vergleichsweise komplex und anhand der Vorgaben und Dokumentationen nicht ganz einfach nachzuvollziehen. Der Prämienverbilligungsanspruch wird anhand eines in zweifacher Hinsicht

²⁸ Fälle von ungerechtfertigtem Bezug gibt es laut der befragten kantonalen Stelle nicht.

²⁹ Ansprüche tiefer als die festgesetzte Limite werden nicht ausgezahlt.

einkommensabhängigen Eigenanteils berechnet (vgl. Kapitel 1.3.3): Zum einen ist der Eigenanteil gleich einem Prozentsatz des massgebenden Einkommens. Zum anderen ist der anzuwendende Prozentsatz selbst ebenfalls einkommensabhängig. Weiter wird eine Anspruchsgrenze verwendet, obwohl die Ansprüche mittels des Eigenanteils bereits hinreichend gesteuert werden könnten.

Die Nachvollziehbarkeit der Leistungsbemessung für Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen ist zusätzlich erschwert, da in den kantonalen gesetzlichen Grundlagen nicht explizit beschrieben wird, wie die bundesrechtlichen Vorgaben zur Verbilligung der Prämien für Kinder und junge Erwachsene im kantonalen Bemessungssystem umzusetzen sind. In Verbindung mit den Eigenanteilen, welche aktuell jeweils für den Haushalt als Ganzes und nicht für die einzelnen Mitglieder berechnet werden, sind mehrere Varianten denkbar, die zu unterschiedlichen Leistungsansprüche führen.³⁰

Aus dem Gespräch mit der kantonalen Fachperson geht hervor, dass die Bemessung allfälliger Leistungen auch für (potenziell) Anspruchsberechtigte teilweise schwer verständlich bzw. schwer nachvollziehbar ist:

- Insbesondere mit Blick auf die Berechnung des Eigenanteils³¹ – genauer: die Berechnung der Bezugsgrösse bzw. des Prozentsatzes, zu welchem das massgebende Einkommen angerechnet wird – wird seitens der Fachstelle festgestellt, dass in der Bevölkerung Verständnisprobleme auftreten. In der Beratung werde in solchen Fällen zu erklären versucht, dass die Berechnung des Eigenanteils linear erfolge: Je mehr massgebendes Einkommen ein Haushalt oder eine Person habe, desto mehr Eigenanteil müsse geleistet werden. Auch werde auf Beispielrechnungen, welche online verfügbar sind, verwiesen. Jedoch würden diese oftmals nicht auf Anhieb verstanden, so dass mündliche oder weitere schriftliche Ausführungen nötig würden. Dieser Prozess sei für die betreffende kantonale Stelle mit erheblichem Aufwand verbunden.
- Einige Anfragen von (potenziell) Anspruchsberechtigten betreffen gemäss den Erfahrungen der Fachstelle auch die Zusammensetzung des massgebenden Einkommens. Auch hier werde nicht immer auf Anhieb verstanden, aus welchen Grössen sich dieses zusammensetze. Dies lasse sich allerdings einfacher erklären. Die Menge der Nachfragen deutet auch darauf hin, dass die Informationsbedürfnisse der Bevölkerung mit den online verfügbaren Dokumenten nur begrenzt abgedeckt werden können.

Während die Informationen zur Leistungsbemessung teilweise Fragen offen lassen, scheint die Information potenzieller Anspruchsberechtigter über einen möglichen Leis-

³⁰ Aktuell ist die Handhabung so, dass der für den Gesamthaushalt errechnete Anspruch auf die gesetzlich vorgegebenen 50% der Kinder- und Jugendprämien aufgestockt wird, womit die Ansprüche von Kindern und Erwachsenen miteinander verrechnet werden. Denkbar wäre auch, den für den Gesamthaushalt errechneten Anspruch entsprechend der Anteile der Prämienkosten aufzuteilen und den Anteil der Kinder aufzustocken.

³¹ Die Formel zur Berechnung des potenziellen Anspruchs auf individuelle Prämienverbilligung für einen Haushalt stützt sich einerseits auf die anrechenbare Prämie, welche sich an den Richtprämien für Erwachsene, Jugendliche/junge Erwachsene und Kinder orientiert, und andererseits auf den zu leistenden Eigenanteil, welcher wiederum auf verschiedenen Parametern basiert – nämlich auf dem massgebenden Einkommen, der Anspruchsgrenze sowie einem minimalen und einem maximalen Prozentsatz, zu dem das massgebende Einkommen angerechnet wird (vgl. Kapitel 1.3.3).

tungsanspruch insgesamt umfassend und angemessen. Via Auszüge aus dem Steuersystem werden potenziell anspruchsberechtigte Haushalte mit einem Antragsformular informiert. Ausgenommen werden hierbei nur junge Erwachsene mit einem Einkommen unter 11'000 CHF/a, da angenommen wird, dass sie gemeinsam mit den Eltern bemessen werden.³² Allerdings werden auch Informationskanäle wie Zeitungsinserte genutzt, um auf einen möglichen Anspruch hinzuweisen. Weiter wird an Schulen über einen möglichen Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung informiert. Auch in der Begleitung zur Steuererklärung gibt es einen entsprechenden Hinweis.

Fazit: Das Bemessungssystem für die Prämienverbilligung ist im Kanton Solothurn in mehrfacher Hinsicht komplex und schwierig nachvollziehbar. Der Herleitung des für die Berechnung des Eigenanteils anzuwendenden Prozentsatzes liegt eine Formel zugrunde, die von vielen potenziell Anspruchsberechtigten nicht verstanden wird, was auch das Verständnis des Eigenanteils insgesamt erschwert. Mit der Anspruchsgrenze enthält die Bemessung ausserdem ein zur Leistungsregulierung nicht zwingend nötiges, zusätzliches leistungssteuerndes Element. Weiter beschreiben die gesetzlichen Grundlagen nicht, wie die bundesrechtlichen Vorgaben zu Kindern und jungen Erwachsenen im kantonalen Bemessungssystem umzusetzen sind, trotzdem mehrere gesetzeskonforme Varianten mit unterschiedlichen resultierenden Ansprüchen möglich sind. Die nur bedingte Nachvollziehbarkeit der Bemessung resultiert in Nachfragen von potenziell Anspruchsberechtigten, die zu einem relevanten Aufwand für die zuständige kantonale Stelle führen. Umfassend und angemessen ist hingegen die Information der potenziellen Anspruchsberechtigten betreffend ihre möglichen Ansprüche.

³² Die Bemessung erfolgt gemeinsam mit den Eltern, wenn der/die junge Erwachsene in Ausbildung ist und die Eltern in der Steuererklärung einen entsprechenden Sozialabzug geltend machen.

5 Synthese und Schlussfolgerungen

Tabelle 11 fasst die wichtigsten Ergebnisse zu den untersuchten Fragestellungen zur Prämienverbilligung im Kanton Solothurn zusammen. Die Farben zeigen die Zielerreichung und damit auch die Handlungsfelder auf.

Zieldimension		Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen	Haushalte ohne Kinder und junge Erwachsene	Junge Erwachsene mit angepasster Anspruchsgrenze	
Rechtsicherheit u. -konformität	Anspruchsberechtigung für mittlere Einkommen	Ja	Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen	
	Konsistenz kantonale Vorgaben und Leistungsbemessung mit bundesrechtlichen Vorgaben	Ja	Ja	Ja	
	Konsistenz Leistungsbemessung mit kantonalen Vorgaben	Ja	Ja	Ja	
Effektivität	Erreichung anvisierte Zielgruppen	Ja	Ja	Ja	
	Ø Ansprüche in Prozent der Richtprämien	Untere Einkommen	35%-95%	30%-90%	50%-55%
		Untere Hälfte mittlere Einkommen	15%-30%	15%-30%	0%-50%
		Obere Hälfte mittlere Einkommen	0%	0-15%	0%
Gerechtigkeit	Haushalte mit Einkommen knapp über der Anspruchsgrenze sind benachteiligt	ok	ok		
Anreizsetzung	Fehlanreiz ist angelegt, wirkt aber nicht aufgrund der komplexen Bemessung	ok	ok		
Transparenz	Information über möglichen Anspruch gut, aber Bemessung komplex und trotz online verfügbarer Dokumentation schwer verständlich.				

Tabelle 11: Übersicht Analyseergebnisse

Erreichung vorgegebene Ziele: **Grün:** Erreicht. **Ocker:** Teilweise erreicht. **Rot:** Nicht erreicht.

Braun: Keine Zielvorgaben.

Betreffend Rechtssicherheit und Rechtskonformität erreicht die Prämienverbilligung im Kanton Solothurn die vorgegebenen Ziele in wesentlichen Punkten: Das heutige Bemessungssystem erfüllt die bundesrechtlichen Vorgaben bzgl. der zu unterstützenden Zielgruppen generell und insbesondere auch für die mittleren Einkommen. Die Anspruchsgrenzen sind so angesetzt, dass Haushalte mit tiefen Einkommen und Haushalte mit Kindern

und/oder jungen Erwachsenen in Ausbildung mit mittleren Einkommen zu relevanten Anteilen anspruchsberechtigt sind. Auch sieht das kantonale Bemessungssystem die Verbilligung der Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung um mindestens 50% vor.

Betreffend die Erreichung der Zielgruppen und die jeweilige Entlastungswirkung der Prämienverbilligung existieren nur Zielvorgaben für Kinder und junge Erwachsene, nicht aber für sämtliche Haushalte und nicht für Haushalte mit Kindern und jungen Erwachsenen als Ganzes. Bei Betrachtung aller Haushalte und unter Berücksichtigung aller gemeinsam bemessener Haushaltsmitglieder zeigt sich, dass die durchschnittlichen Ansprüche auf Prämienverbilligung für die untere Hälfte der mittleren Einkommen bei ca. 15% bis 30% der Richtprämien liegen. Somit müssen je nach Einkommen durchschnittlich zwischen 70% und 85% der Prämienkosten selbst getragen werden. Für untere Einkommen liegen die durchschnittlichen Ansprüche bei ca. 30% bis 95%, womit bis zu 70% der Prämienkosten durch die Haushalte selber zu tragen sind. Nur für Haushalte bestehend aus einem/einer ledigen jungen Erwachsenen mit angepasster Anspruchsgrenze zeigt sich ein anderes Bild: Sie weisen in der unteren Hälfte der mittleren Einkommen durchschnittliche Ansprüche zwischen 0 und 50% auf, im unteren Einkommensbereich zwischen 50% und 55%.

Was die Gerechtigkeit und Anreizsetzung betrifft, ist das Bemessungssystem weitgehend als gut zu beurteilen. Allerdings verursacht die Anspruchsgrenze für Haushalte mit verheirateten / eingetragenen Paaren und mindestens einem/einer jungen Erwachsenen und einem Kind eine hohe Leistungsreduktion beim Anstieg des massgeblichen Einkommens über die Anspruchsgrenze. Diese führt in der Praxis nur deswegen nicht zu einem Fehlanreiz, weil die Bemessung schwer nachvollziehbar ist, so dass die (potenziell) Anspruchsberechtigten kaum in der Lage sind, ihren nächstjährigen Anspruch zu antizipieren und daher auch die Anpassung der Erwerbstätigkeit zugunsten der Optimierung der finanziellen Mittel nicht möglich ist. Obwohl die Austrittsschwelle keine wirksamen Fehlanreize verursacht, sind jedoch trotzdem Haushalte mit einem Einkommen knapp über der Anspruchsgrenze im relevanten Masse benachteiligt.

Der Transparenz des Bemessungssystems wird durch die Komplexität der Anspruchsbeurteilung Grenzen gesetzt. Diese entsteht insbesondere durch die Bemessung mittels Eigenanteilen und den schwer nachvollziehbaren Zusammenhang zwischen dem Prozentsatz zur Bestimmung des Eigenanteils und dem massgeblichen Einkommen. Zudem wird mit der Anspruchsgrenze ein zusätzliches leistungssteuerndes Element eingesetzt, obwohl die Prämienverbilligungsansprüche mit den Eigenanteilen bereits hinreichend reguliert werden könnten. Auch sind angesichts fehlender Umsetzungsvorgaben mehrere gesetzeskonforme Umsetzungsvarianten der bundesrechtlichen Vorgaben zu Kindern und jungen Erwachsenen möglich – dies mit unterschiedlichen resultierenden Ansprüchen. Die online verfügbare Dokumentation der Prämienverbilligung ist umfassend, jedoch scheint das Informationsbedürfnis der Bevölkerung angesichts einer relevanten Anzahl von Rückfragen und Auskunftsgesuchen nur bedingt abgedeckt. Angemessen sind die Massnahmen zu Information der Bevölkerung über mögliche Prämienverbilligungsansprüche.

Handlungsempfehlungen

Im Kanton Solothurn sind die Bemessung der Prämienverbilligung und die leistungsrelevanten Parameter so festgelegt, dass die bundesrechtlichen Vorgaben bzgl. der zu unterstützenden Zielgruppen generell und insbesondere für die mittleren Einkommen erfüllt werden. Jedoch zeigen die Analysen folgende Handlungsfelder auf:

- Die Leistungsbemessung ist für das Gros der potenziellen Anspruchsberechtigten aufgrund der vergleichsweise hohen Komplexität nicht vollständig nachvollziehbar. Vereinfachungen der Leistungsbemessung und/oder eine weitere Verbesserung der Dokumentation zuhanden der Bevölkerung sind zu prüfen.
- In Anbetracht teilweise geringer Unterstützungsansprüche im mittleren und unteren Einkommensbereich sollten Entlastungsziele für die verschiedenen Zielgruppen diskutiert und festgelegt werden, um eine in Relation zum Prämienaufkommen relevante und den wirtschaftlichen Verhältnissen gerecht werdende Entlastungswirkung für alle Zielgruppen zu gewährleisten. Anschliessend wäre die Leistungsbemessung auf die festgelegten Ziele auszurichten.
- Die Leistungsreduktion bei Überschreiten der Anspruchsgrenze führt nur aufgrund der für die (potenziell) Anspruchsberechtigten wenig verständliche und daher nicht vorhersehbare Leistungsbemessung nicht zu einem relevanten Fehlanreiz. Eine Erhöhung der Anspruchsgrenze würde eine stetige (nicht abrupte) Reduktion der Prämienverbilligung mit steigendem Einkommen ermöglichen³³ und so die Gerechtigkeit verbessern und den im System angelegten Fehlanreiz eliminieren.

Die Konformität der Prämienverbilligung im Kanton Solothurn mit den bundesrechtlichen Vorgaben sowie die Wirkung bei den Zielgruppen (Effektivität) konnten nur auf Basis von *potenziellen Ansprüchen*, jedoch nicht anhand von *tatsächlichen Leistungen* ausgewertet werden, was die Interpretation der Ergebnisse deutlich erschwert. Für zukünftige Analysen und/oder Überprüfungen der Prämienverbilligung sollte sichergestellt werden, dass die Leistungen der Prämienverbilligung (nicht nur die potenziellen Ansprüche) in Kombination mit sozioökonomischen Angaben der Haushalte statistisch ausgewertet werden können. Entsprechend wären dazu die Datengrundlagen beim Kanton zu verbessern.

Festzuhalten ist schliesslich, dass alle Ergebnisse und Beurteilungen für die heutige Leistungsbemessung sowie für die heutigen Gegebenheiten betreffend Bevölkerungszusammensetzung, Einkommensverhältnisse und Prämienhöhe gelten, welche sich zukünftig verändern können. Daher ist eine wiederkehrende Überprüfung und/oder regelmässige Justierung der Leistungsbemessung und der leistungsrelevanten Parameter an die bundesrechtlichen Vorgaben und sozialpolitische Ziele angezeigt.

³³ Prämien für Kinder und junge Erwachsene müssen im unteren und mittleren Einkommensbereich gemäss bundesrechtlichen Vorgaben zu 50% verbilligt werden. Eine Leistungsreduktion ist erst oberhalb des mittleren Einkommensbereiches möglich.

Berichtsteil II

6 Anpassungsmöglichkeiten und Auswirkungen

Die Analyse der Prämienverbilligung im Kanton Solothurn hat gezeigt, dass das bestehende Bemessungssystem mit den bundesrechtlichen Vorgaben konform ist. Gleichzeitig wurden die Komplexität der Bemessung, die Entlastungswirkung für die einzelnen Haushalte und die hohe Leistungsreduktion bei Überschreiten der Anspruchsgrenze als Handlungsfelder identifiziert. Mit Blick auf mögliche Anpassungen im Bemessungssystem werden daher im Folgenden alternative Varianten der bestehenden Bemessung betrachtet und bzgl. der Zieldimensionen sozialer Beitragssysteme beurteilt.

6.1 Vorgehen

6.1.1 Die betrachteten Varianten des Bemessungssystems

Betrachtet und bzgl. der Zieldimensionen sozialer Beitragssysteme beurteilt werden die in Tabelle 12 dargestellten Varianten:

	Status Quo	Variante 1a	Variante 1b	Variante 2	Variante 3
Anspruchsgrenze [CHF/a]	72'000	84'000	84'000	keine	keine
Prozentualer Eigenanteil	10-16%	6-12%	6-12%	6-12%	9%
Angepasste Anspruchsgrenze für junge Erwachsene [CHF/a]	24'000	keine	keine	keine	keine
Auszahlungslimit [CHF/a pro anspruchsberechtigter/m Erwachsener/m]	360	240	240	240	240
Mindestens 50% Verbilligung Prämien für Kindern und junge Erwachsene	In allen Einkommenskategorien	In allen Einkommenskategorien	Bis 110% des Medians des massgeblichen Einkommens	Bis 110% des Medians des massgeblichen Einkommens	Bis 110% des Medians des massgeblichen Einkommens

Tabelle 12: Status Quo des Bemessungssystems der Prämienverbilligung mit Parameterwerten des Prämienjahrs 2019 und drei alternative Varianten

Der Status Quo entspricht dem für das Prämienjahr 2019 gültigen Bemessungssystem. Die vier Varianten zielen darauf ab, die Austrittsschwelle zu beseitigen oder zumindest zu vermindern und die Haushalte stärker zu entlasten. Hierzu wird die Anspruchsgrenze angehoben bzw. aufgehoben. Variante 3 vereinfacht zudem die Bemessung, indem ein prozentual konstanter Eigenanteil verwendet wird. Weiter wird bei den Varianten 1b, 2 und 3 die bundesrechtliche Vorgabe zur 50%-Vergünstigung der Prämien für Kinder und junge Erwachsene³⁴ nicht wie bisher über das ganze anspruchsberechtigte Einkommensspektrum

³⁴ Für untere und mittlere Einkommen sind die Prämien der Kinder um mindestens 80 Prozent und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent zu verbilligen (Art. 65 KVG). Bisher galt für Kinderprämien die Vorgabe von 50% Verbilligung. Die neue Vorgabe von 80% Verbilligung muss bis 2021 durch die Kantone umgesetzt werden.

angewendet, sondern nur bis zu 110% des Medians des massgeblichen Einkommens. Dies geschieht mit dem Ziel, die Prämienverbilligung bei Überschreiten der Anspruchsgrenze (bzw. wenn der Eigenanteil die Prämien übersteigt) nicht abrupt von 50% der Prämien für Kinder und junge Erwachsene auf null zu reduzieren.

6.1.2 Fragestellungen und Methoden

Die Analysen gliedern sich entlang der Zieldimensionen sozialer Beitragssysteme und stützen sich auf die Modellierung der Bemessung sowie auf Auswertungen der Steuerdaten. Mit der Modellierung des Tarifs wird die Leistung der Prämienverbilligung in Abhängigkeit des Haushaltstyps und des massgeblichen Einkommens berechnet. Mittels der Steuerdaten wird geschätzt, wie viele Haushalte pro Haushaltstyp und Einkommenskategorie im Kanton Solothurn vorhanden sind. Werden diese Häufigkeiten mit der Modellierung kombiniert, lassen sich die Anzahl Haushalte und die Summe der Ansprüche auf Prämienverbilligung in verschiedenen Bemessungsvarianten abschätzen. Aufgrund einer grösseren Anzahl und komplexerer Berechnungsschritte als bei der für Berichtsteil I verwendeten Modellierung wurden die Berechnungen neu aufgebaut statt in Excel in der skriptbasierten Statistiksoftware R implementiert.

Nachstehende Tabelle stellt die verwendeten Methoden und die damit beantworteten Fragestellungen im Überblick dar:

Zieldimension	Fragestellung	Grundlagen/Methoden
Rechtssicherheit/ Rechtskonformität	1 Werden die bundesrechtlichen Vorgaben (inkl. Bundesgerichtsurteil 8C_228/2018) weiterhin erfüllt?	Modellierung der Bemessung und Auswertung Steuerdaten
Effektivität	2 Wie verändern sich die Prämienverbilligung für die verschiedenen Haushaltstypen und Einkommenskategorien gegenüber dem Status Quo? Wer wird besser, wer allenfalls schlechter gestellt?	Modellierung der Bemessung
Gerechtigkeit	3 Ist sichergestellt, dass Haushalte mit Leistungsbezug gegenüber vergleichbaren Haushalten ohne Leistungsbezug nicht in relevantem Mass finanziell bevorteilt sind?	Modellierung der Bemessung
Anreizsetzung	4 Ist sichergestellt, dass keine Fehlanreize bestehen und das verfügbare Einkommen durch zusätzliches Erwerbseinkommen in ausreichendem Masse zunimmt?	Modellierung der Bemessung
Transparenz	5 Ist die Leistungsbemessung für die (potenziellen) Leistungsbeziehenden verständlich und nachvollziehbar?	Qualitative Beurteilung anhand der Bemessung
Kosten	6 Wie wirken sich die Varianten auf die Kosten der Prämienverbilligung aus?	Modellierung der Bemessung und Auswertung Steuerdaten

Tabelle 13: Fragestellungen

6.1.3 Verlässlichkeit der Ergebnisse

Mit der Modellierung lassen sich verlässliche Aussagen zur Höhe der Ansprüche pro Einkommenskategorie sowie zu Fehlanreizen und Gerechtigkeit der verschiedenen alternativen Bemessungsvarianten (vgl. Tabelle 12) machen. Nur näherungsweise abschätzen las-

sen sich hingegen die Anzahl anspruchsberechtigter Haushalte und ihre Ansprüche, welche in der Summe den Kosten der einzelnen Varianten entsprechen. Grund ist, dass sich die Anzahl Haushalte pro Haushaltstyp und Einkommenskategorie auf Basis der Steuerdaten ebenfalls nur grob abschätzen lässt.³⁵

Tabelle 14 liefert Hinweise auf die Verlässlichkeit der Schätzung, indem die Abweichungen zwischen den tatsächlichen Fallzahlen und Ansprüchen im Prämienjahr 2018 sowie den modellierten Werten zum heutigen Bemessungssystem (Status Quo) verglichen werden³⁶: Unterschiede bestehen sowohl bei den Häufigkeiten der verschiedenen Haushaltstypen als auch bei deren Ansprüchen.³⁷ Insgesamt gelingt jedoch eine Annäherung an die tatsächlichen Werte, welche es erlaubt, die Unterschiede der betrachteten Varianten bzgl. Fallzahlen und Ansprüchen im Vergleich zum Status Quo abzuschätzen. Der Unsicherheitsbereich, welcher durch die Abweichung zwischen Modell und tatsächlichen Verhältnissen besteht, wird bei den Abschätzungen zu Fallzahlen und Kosten berücksichtigt, indem Bandbreiten angegeben werden.

		Tatsächliche Werte für die Prämienverbilligung 2018		Modellierter Status Quo für die Prämienverbilligung 2019		Abweichung	
		Anzahl Haushalte	Summe der Ansprüche [Mio. CHF]	Anzahl Haushalte	Summe der Ansprüche [Mio. CHF]	Anzahl Haushalte	Summe Ansprüche [Mio. CHF]
Mit Kindern / jungen Erwachsenen	Verheiratete/eingetragene Paare	6'900	32	6'600	35	-4%	+11%
	Ledige	5'300	17	4'000	15	-25%	-14%
Ohne Kinder / junge Erwachsene	Verheiratete/eingetragene Paare	3'800	23	4'700	17	+24%	-25%
	Ledige (ab 26 Jahre)	22'100	80	16'800	40	-13%	-50%
	Ledige (bis 25 Jahre)			2'400	4		
	Summe	38'200	152	34'400	111	-10%	-27%

Tabelle 14: Vergleich zwischen den tatsächlichen Fallzahlen und Ansprüchen im Prämienjahr 2018 mit dem modellierten Status Quo mit den Parameterwerten 2019. Werte gerundet.

6.2 Die Auswirkungen der Varianten

6.2.1 Rechtssicherheit und Rechtskonformität

In Kapitel 2 im Berichtsteil I wurde festgestellt, dass das für das Prämienjahr 2019 angewendete Bemessungssystem (Status Quo) mit den bundesrechtlichen Vorgaben konsistent

³⁵ In den Steuerdaten können zwar Haushalte mit und ohne Kinder/junge Erwachsene unterschieden werden können, aber die Anzahl Kinder/junge Erwachsene steht nicht zur Verfügung. Auch kann das für die Prämienverbilligung geltende massgebliche Einkommen nicht exakt bestimmt, sondern nur geschätzt werden.

³⁶ Die tatsächlichen Werte für das Prämienjahr 2019 stehen noch nicht zur Verfügung. Da sich die Bemessungssysteme 2018 und 2019 nur wenig unterscheiden ist davon auszugehen, dass die Grössenordnungen der Fallzahlen und Ansprüche ähnlich sind.

³⁷ Dass die modellierten Summen der Ansprüche stärker von den tatsächlichen Werten abweichen als die modellierte Anzahl Haushalte deutet darauf hin, dass die geschätzten, im Modell verwendete Einkommensverteilungen sowie die Anzahl Kinder/junger Erwachsener nicht vollständig mit den tatsächlichen Verhältnissen übereinstimmen.

ist, was insbesondere bedeutet, dass Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen auch im mittleren Einkommensbereich unterstützt werden. Alle betrachteten Varianten des Bemessungssystems führen gegenüber dem Status Quo zu einem Leistungsausbau (vgl. Kapitel 6.2.2). Damit gewährleisten sie ebenfalls und in höherem Masse als der Status Quo die Unterstützung der mittleren Einkommen.

Weiter sehen die bundesrechtlichen Vorgaben vor, für mittlere Einkommen die Prämien für Kinder und junge Erwachsene um mindestens 50% zu verbilligen. Wird diese Vorgabe über das gesamte anspruchsberechtigte Einkommensspektrum angewendet, führt dies zu einer hohen, abrupten Leistungsreduktion bei Erreichen des nicht mehr anspruchsberechtigten Einkommensbereichs, was mit Blick auf Gerechtigkeit und Anreizsetzung nicht wünschenswert ist (vgl. Kapitel 4 im Berichtsteil I).

Die Varianten 1b, 2 und 3 verzichten ab einem massgeblichen Einkommen von 110% des Medians auf die Anwendung der 50%-Vorgabe (vgl. Kapitel 6.1), was eine stetigere Leistungsreduktion mit zunehmendem Einkommen begünstigt. Allerdings wird so die bundesrechtliche Vorgabe nur noch im unteren Einkommensbereich und in der *unteren Hälfte der mittleren Einkommen* umgesetzt.³⁸ Wird die 50%-Vorgabe hingegen auf das ganze Spektrum der anspruchsberechtigten Einkommen anwenden (Status Quo und Variante 1a), kann die hohe, abrupte Leistungsreduktion nicht vermieden werden. Somit besteht ein Trade-off zwischen zweifelsfrei sichergestellten Konsistenz mit den bundesrechtlichen Vorgaben und einer gerechten und anreizoptimalen Leistungsbemessung.

6.2.2 Effektivität

Zur Veranschaulichung der Entlastungswirkung (Effektivität) der betrachteten Bemessungsvarianten wird die Höhe der Prämienverbilligung in Relation zu dem für die Prämienverbilligung massgeblichen Einkommen dargestellt.³⁹ Tabelle 15 bis Tabelle 17 zeigen

- die Höhe der durchschnittlichen Prämienverbilligung für ausgewählte Haushaltstypen⁴⁰ differenziert nach Einkommensklassen
- und die Verbilligung in Prozent der Summe Richtprämien des jeweiligen Haushaltstyps.

Gelb unterlegt sind die Einkommenskategorien, welche ganz oder teilweise zur unteren Hälfte der mittleren Einkommen (70%-110% des Medians des massgeblichen Einkommens) gehören. Die obere Hälfte der mittleren Einkommen (110%-150% des Medians des massgeblichen Einkommens) ist grau unterlegt.

³⁸ Untere Einkommen: bis 70% des Medianeinkommens. Untere Hälfte der mittleren Einkommen: 70% bis 110% des Medianeinkommens. Obere Hälfte der mittleren Einkommen: 110% bis 150% des Medianeinkommens.

³⁹ In Kapitel 3 im Bericht «Analyse und Beurteilung der Prämienverbilligung» wird die Höhe der Prämienverbilligung in Relation zum *approximative Reineinkommen* dargestellt, da die dort dargelegten Analysen auf den Steuerdaten abstützen, in welchen das für die Prämienverbilligung massgebliche Einkommen nicht für alle Haushalte erfasst ist. Die an dieser Stelle gezeigten Analysen basieren auf der Modellierung, da die Bemessungsvarianten nicht in den Steuerdaten nachgebildet werden können.

⁴⁰ Für den Berichtsteil II wurden dieselben Haushaltstypen verwendet wie für den Berichtsteil I (vgl. Kapitel 1.3.2). Dargestellt werden hier aus Gründen der Übersichtlichkeit jedoch nur sieben der zehn betrachteten Haushaltstypen.

Alle betrachteten Varianten führen im Vergleich zum Status Quo zu einer stärkeren Entlastung der Haushalte: Zum einen wird der Anspruch auf Prämienverbilligung auf zusätzliche Einkommensbereiche ausgeweitet. Zum anderen fallen die Ansprüche höher aus. Weiter zeigt sich, dass die Unterschiede zwischen den Varianten 1a, 1b und 2 vor allem die grau unterlegten Einkommensbereiche betreffen: Sofern Ansprüche im grau unterlegten Bereich bestehen, erlauben die Varianten 1b und 2 dort einen Verzicht auf die Verbilligung der Prämien für Kindern und junge Erwachsene um mindestens 50%, wodurch die Ansprüche tiefer ausfallen. In Variante 3 ist der anspruchsberechtigte Einkommensbereich für Haushalte mit Kindern/jungen Erwachsenen und für Paarhaushalte grösser als in den anderen Varianten.

	Massgebliches Einkommen	Durchschnittliche Prämienverbilgung in der jeweiligen Einkommenskategorie									
		Status Quo		Variante 1 a		Variante 1b		Variante 2		Variante 3	
	Tausend CHF	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
2E 2J 2K	< 10	15600	97%	15800	98%	15800	98%	15800	98%	15700	97%
	10-20	14400	89%	15000	93%	15000	93%	15000	93%	14800	92%
	20-30	13100	81%	14200	88%	14200	88%	14200	88%	13900	86%
	30-40	11600	72%	13100	81%	13100	81%	13100	81%	13000	80%
	40-50	9900	62%	12000	74%	12000	74%	12000	74%	12100	75%
	50-60	8100	50%	10600	66%	10600	66%	10600	66%	11200	69%
	60-70	6100	38%	9200	57%	9200	57%	9200	57%	10300	64%
	70-80	1000	6%	7600	47%	7600	47%	7600	47%	9400	58%
	80-90			2600	16%	2600	16%	5900	37%	8500	52%
	90-100							4700	29%	7600	47%
	100-110							3500	22%	6700	41%
	110-120							2300	14%	5800	36%
	120-130							1100	7%	4900	30%
	130-140									4000	25%
	140-150									3100	19%
	150-160									2200	13%
	160-170									1300	8%
170-180									200	1%	
2E 1J 1K	< 10	11500	96%	11700	97%	11700	97%	11700	97%	11600	96%
	10-20	10300	86%	11000	91%	11000	91%	11000	91%	10700	89%
	20-30	9000	75%	10100	84%	10100	84%	10100	84%	9800	81%
	30-40	7500	62%	9000	75%	9000	75%	9000	75%	8900	74%
	40-50	5800	48%	7900	65%	7900	65%	7900	65%	8000	66%
	50-60	4000	33%	6600	55%	6600	55%	6600	55%	7100	59%
	60-70	2300	19%	5100	42%	5100	42%	5100	42%	6200	51%
	70-80	400	3%	3500	29%	3500	29%	3500	29%	5300	44%
	80-90			900	8%	900	8%	2100	17%	4400	36%
	90-100							500	4%	3500	29%
	100-110									2600	21%
	110-120									1700	14%
	120-130									700	6%
2E 1K	< 10	8400	94%	8600	96%	8600	96%	8600	96%	8400	95%
	10-20	7200	81%	7800	88%	7800	88%	7800	88%	7500	85%
	20-30	5900	66%	6900	78%	6900	78%	6900	78%	6600	75%
	30-40	4400	49%	5900	66%	5900	66%	5900	66%	5700	65%
	40-50	2700	30%	4700	53%	4700	53%	4700	53%	4800	54%
	50-60	700	8%	3400	38%	3400	38%	3400	38%	3900	44%
	60-70			2000	22%	2000	22%	2000	22%	3000	34%
	70-80			400	4%	400	4%	400	4%	2100	24%
	80-90									1200	14%
	90-100									200	2%

Tabelle 15: Haushalte mit verheirateten/eingetragenen Paaren und mindestens einem/r jungen Erwachsenen
E: Erwachsene. J: Junge Erwachsene. K: Kinder

	Massgebliches Einkommen	Durchschnittliche Prämienverbilgung in der jeweiligen Einkommenskategorie									
		Status Quo		Variante 1 a		Variante 1b		Variante 2		Variante 3	
	Tausend CHF	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
1E 1J 1K	< 10	7500	94%	7700	96%	7700	96%	7700	96%	7600	94%
	10-20	6400	79%	7000	87%	7000	87%	7000	87%	6700	83%
	20-30	5000	62%	6100	76%	6100	76%	6100	76%	5800	72%
	30-40	3500	44%	5100	63%	5100	63%	5100	63%	4900	61%
	40-50	2200	27%	3900	48%	3900	48%	3900	48%	4000	50%
	50-60	1100	13%	2600	32%	2600	32%	2600	32%	3100	39%
	60-70			2000	25%	1100	14%	1100	14%	2200	27%
	70-80			400	5%					1300	16%
	80-90									400	5%
1E 2K	< 10	5300	91%	5500	95%	5500	95%	5500	95%	5400	92%
	10-20	4100	71%	4800	82%	4800	82%	4800	82%	4500	77%
	20-30	2800	48%	3900	67%	3900	67%	3900	67%	3600	61%
	30-40	1400	23%	2900	49%	2900	49%	2900	49%	2700	46%
	40-50	300	5%	1700	29%	1700	29%	1700	29%	1800	31%
	50-60			700	13%	400	7%	400	7%	900	15%
	60-70									100	1%
	80-90										

Tabelle 16: Haushalte mit ledigen Personen und Kindern/jungen Erwachsenen

	Massgebliches Einkommen	Durchschnittliche Prämienverbilgung in der jeweiligen Einkommenskategorie									
		Status Quo		Variante 1 a		Variante 1b		Variante 2		Variante 3	
	Tausend CHF	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%	CHF	%
2E	< 10	7400	93%	7600	96%	7600	96%	7600	96%	7500	94%
	10-20	6200	79%	6900	87%	6900	87%	6900	87%	6600	83%
	20-30	4900	62%	6000	75%	6000	75%	6000	75%	5700	72%
	30-40	3400	43%	5000	62%	5000	62%	5000	62%	4800	60%
	40-50	1700	22%	3800	48%	3800	48%	3800	48%	3900	49%
	50-60	100	1%	2500	31%	2500	31%	2500	31%	3000	38%
	60-70			1000	12%	1000	12%	1000	12%	2100	26%
	70-80									1200	15%
	80-90									200	2%
1E	< 10	3400	87%	3700	92%	3700	92%	3700	92%	3500	89%
	10-20	2300	57%	2900	73%	2900	73%	2900	73%	2600	66%
	20-30	900	23%	2000	51%	2000	51%	2000	51%	1700	43%
	30-40			1000	25%	1000	25%	1000	25%	800	21%
	40-50			100	1%	100	1%	100	1%	0	1%
1J	< 10	Junge Erwachsene mit einem massgeblichen Einkommen < 10'000 werden mit den Eltern bemessen.									
	10-20	1700	53%	2100	66%	2100	66%	2100	66%	1800	58%
	20-30	600	20%	1600	50%	1600	50%	1600	50%	1600	50%
	30-40			1000	33%	400	12%	400	12%	300	10%

Tabelle 17: Haushalte ohne Kinder oder junge Erwachsene

6.2.3 Gerechtigkeit und Anreizsetzung

In den Analysen zur Gerechtigkeit und Anreizsetzung im Kapitel 4 im Bereichsteil I wurde festgestellt, dass im geltenden Bemessungssystem (Status Quo) bei Haushalten mit verheirateten / eingetragenen Paaren und mindestens einem/einer jungen Erwachsenen und einem Kind das Überschreiten der Anspruchsgrenze zu einer hohen, abrupten Leistungsreduktion führt. Dadurch sind Haushalte mit einem Einkommen knapp über dem anspruchsberechtigten Einkommensbereich in relevantem Masse benachteiligt. Ein Fehlreiz besteht nur deswegen nicht, weil die Leistungen der Prämienverbilligung aufgrund von möglichen Parameterveränderungen und vergleichsweise komplexer Leistungsberechnung nur bedingt antizipiert werden können.

Grund für die hohe, abrupte Leistungsreduktion ist zum einen die Anspruchsgrenze. Angewendet auf das vollständige anspruchsberechtigte Einkommensspektrum führt jedoch auch die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgabe zur Verbilligung von mindestens 50% der Prämien für Kinder und junge Erwachsene zu einer übermässig hohen Leistungsreduktion, wenn das Einkommen den anspruchsberechtigten Einkommensbereich übersteigt. Diese übermässig hohe Leistungsreduktion kann nur reduziert werden, wenn die Vorgabe nicht im ganzen anspruchsberechtigten Einkommensspektrum angewendet wird, wie dies die Varianten 1b, 2 und 3 vorsehen.

Nicht mit allen betrachteten Varianten gelingt es, die Bemessung mit Blick auf die Gerechtigkeit und Anreizsetzung zu verbessern. Tabelle 18 zeigt bei welche Haushaltstypen, Einkommenskategorien und Bemessungsvarianten zu hohe, abrupte Leistungsreduktionen auftreten (vgl. Kapitel 1.3.4):

Haushaltstyp	Massgebliches Einkommen [Tausend CHF]	Hohe und abrupte Leistungsreduktion bei Überschreiten des anspruchsberechtigten Einkommensbereichs				
		Status Quo	Variante 1a	Variante 1b	Variante 2	Variante 3
2E 2J 2K	60-70	x				
	70-80	x	x	x		
	80-90		x	x		
2E 1J 2K	60-70	x				
	70-80	x	x	x		
	80-90		x	x		
2E 1J 1K	60-70	x				
	70-80	x	x	x		
	80-90		x	x		

Tabelle 18: x: Auftreten von zu hohen, abrupten Leistungsreduktion
E: Erwachsene. J: Junge Erwachsene. K: Kinder.

In den Varianten 1a und 1b tritt bei den betroffenen Haushaltstypen⁴¹ ebenso wie im Status Quo bei Überschreiten der Anspruchsgrenze eine abrupte Leistungsreduktion auf. Die Variante 1b versucht zwar, dies zu vermeiden, indem ab einem massgeblichen Einkommen

⁴¹ Haushalten mit verheirateten / eingetragenen Paaren und mindestens einem/einer jungen Erwachsenen und einem Kind

von 110% des Medians auf die Vorgabe zur Verbilligung von mindestens 50% der Prämien für Kinder und junge Erwachsene verzichtet wird. Jedoch sind die Haushaltstypen, bei welchen problematische Leistungsreduktionen auftreten, in den Varianten 1a und 1b im Bereich des Verzichts (massgebliches Einkommen > 110% des Medians) ohnehin nicht anspruchsberechtigt, womit der Verzicht auf die Vorgabe keine Wirkung entfalten kann.

Die Varianten 2 und 3 verzichten ebenfalls ab einem massgeblichen Einkommen von 110% des Medians auf die Vorgabe zur Verbilligung von mindestens 50% der Prämien für Kinder und junge Erwachsene sowie zusätzlich auf Anspruchsgrenzen. So entsteht auch keine hohe, abrupte Leistungsreduktion. Mit Blick auf die Gerechtigkeit und Anreizsetzung sind somit die Varianten 2 und 3 den Varianten 1a und 1b sowie dem Status Quo vorzuziehen.

6.2.4 Auswirkungen auf die Transparenz

Das geltende Bemessungssystem (Status Quo) ist vergleichsweise komplex und nicht ganz einfach nachzuvollziehen (vgl. Kapitel 4 in Berichtsteil I). Dies betrifft insbesondere die Berechnung des Eigenanteils. Eine relevante Vereinfachung bringt diesbezüglich nur die Variante 3, indem der prozentuale Eigenanteil nicht einkommensabhängig ist. Varianten 1a, 1b und 2 umfassen eine ähnlich komplexe Anspruchsberechnung wie der Status Quo.

6.2.5 Auswirkungen auf die Kosten für den Kanton

Tabelle 19 zeigt die Anzahl der leistungsberechtigten Haushalte sowie die Summe der Ansprüche im Prämienjahr 2018⁴² und in den betrachteten Varianten. Bei den für die Varianten angegebenen Werten handelt es sich um Grobschätzungen, deren Verlässlichkeit aufgrund der eingeschränkten Datenverfügbarkeit begrenzt ist (vgl. Kapitel 6.1).

	Tatsächliche Werte für das Prämienjahr 2018	Grobschätzungen auf Basis der Modellierung			
		Variante 1a	Variante 1b	Variante 2	Variante 3
Anzahl Haushalte	38'200	55'000-67'000	55'000-66'000	57'000-69'000	64'000-76'000
Ansprüche [Mio. CHF/a]	152	220-270	220-265	230-275	260-305

Tabelle 19: Anspruchsberechtigte Haushalte und Summe der Ansprüche für das Prämienjahr 2018 und in den Varianten. Bei den Angaben zu den Varianten handelt es sich um Grobschätzungen.

Die Summe der Ansprüche können als Kosten interpretiert werden, welche für den Kanton durch die Prämienverbilligung entstehen. Die Angaben umfassen alle anspruchsberechtigten Haushalte im Kanton Solothurn inkl. EL- und Sozialhilfebezüger/innen.

Alle betrachteten Varianten führen gegenüber dem Status Quo zu mehr anspruchsberechtigten Haushalten und damit auch zu Mehrkosten. Die Varianten 1a, 1b, 2 und 3 liegen in einem sehr ähnlichen Kostenrahmen. Variante 3 liegt nochmals etwas höher.

⁴² Das für das Prämienjahr 2018 geltende Bemessungssystem weicht nur geringfügig von dem für das Prämienjahr 2019 geltenden ab, welches dem Status Quo zugrunde liegt (siehe Anhang A-3).

6.3 Fazit zu den Varianten

Die betrachteten alternativen Varianten des Bemessungssystems weisen je unterschiedliche Vor- und Nachteile auf. Mit Blick auf die Rechtssicherheit und Rechtskonformität sind der Status quo und die Variante 1a zu bevorzugen, welche die bundesrechtliche Vorgabe zur Verbilligung der Prämien für Kinder und junge Erwachsene und mindestens 50% im mittleren Einkommensbereich im ganzen anspruchsberechtigten Einkommensspektrum anwenden. In den Varianten 1b, 2 und 3 beschränkt sich die Anwendung der Vorgabe auf die untere Hälfte der mittleren Einkommen – dies zugunsten der Gerechtigkeit und Anreizsetzung. Die Varianten 2 und 3 weisen diesbezüglich Vorteile gegenüber dem Status Quo auf. Die Variante 3 führt ausserdem zu einer Verbesserung der Verständlichkeit und damit auch der Transparenz des Bemessungssystems. Zu einer Kostenzunahme für den Kanton führen alle betrachteten Varianten. Während die Kostenzunahme gegenüber dem Status Quo bei den Varianten 1a, 1b und 2 in einem ähnlichen Rahmen liegt, fällt sie bei der Variante 3 im Vergleich dazu tendenziell etwas höher aus.

		Status Quo	Variante 1a	Variante 1b	Variante 2	Variante 3
Veränderung gegenüber Status Quo	Rechtssicherheit und Rechtskonformität		Keine Veränderung	eher Verschlechterung	eher Verschlechterung	eher Verschlechterung
	Effektivität		Verstärkte Entlastung			
	Gerechtigkeit und Anreizsetzung		Keine Veränderung	Keine Veränderung	eher Verbesserung	eher Verbesserung
	Transparenz		Keine Veränderung	Keine Veränderung	Keine Veränderung	eher Verbesserung
	Kosten		Kostenzunahme	Kostenzunahme	Kostenzunahme	höhere Kostenzunahme

Tabelle 20: Status Quo des Bemessungssystems der Prämienverbilligung mit Parameterwerten des Prämienjahrs 2019 und drei alternative Varianten XXX
 Erreichung vorgegebene Ziele: **Grün:** Verbesserung. **Ocker:** Verschlechterung. **Braun:** Keine Zielvorgaben.

Technischer Anhang zu Berichtsteil I und II

A-1 Zieldimensionen sozialer Beitragssysteme

Für die Ausgestaltung sozialer Beitragssysteme sind gemeinhin verschiedene Zieldimensionen leitend: Die Leistungen sollen effektiv und effizient wirken, gerecht sein, optimale Anreize setzen, transparent sein, für Rechtssicherheit sorgen, geringen administrativen Aufwand verursachen und effizienten Mitteleinsatz ermöglichen (vgl. Tabelle 21). Entsprechend haben sich auch das Bemessungssystem und die Tarifgestaltung der einzelnen Beitragssysteme an diesen Zieldimensionen zu orientieren. Anspruchsberechtigung, Bemessungsgrundlagen und Höhe der Leistungen sind möglichst weitgehend darauf aufzurichten.

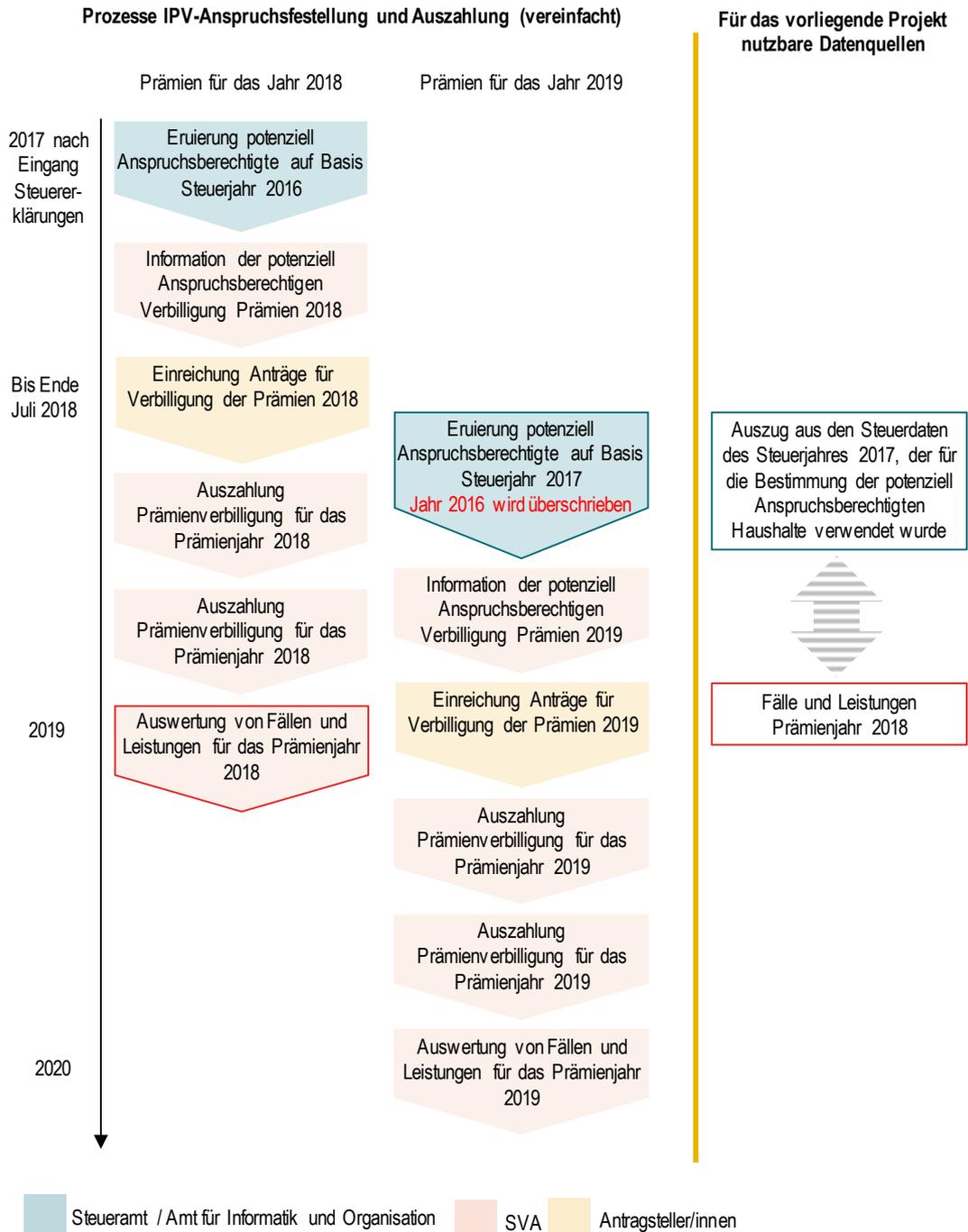
Zieldimension	Umschreibung
Effektivität	Die Ausgestaltung der Beitragssysteme muss mit ihren sozialen Zielen und mit ihren spezifischen Zielgruppen kohärent sein.
Effizienz	Die Ausgestaltung der Beitragssysteme muss eine mit Blick auf ihre sozialen Ziele adäquate Kosten-Leistungs-Relation sicherstellen.
Gerechtigkeit	Die Ausgestaltung der Beitragssysteme muss gewährleisten, dass die Leistung primär der Zielgruppe zukommt und ungerechtfertigter Bezug von Personen, die nicht in bescheidenen finanziellen Verhältnissen leben, vermieden wird. Haushalte ohne Leistungsanspruch sind finanziell nicht schlechter gestellt als vergleichbare Haushalte mit Leistungsanspruch.
Optimale Anreizsetzung	Die Ausgestaltung der Beitragssysteme muss optimale Anreize setzen, indem zusätzliche Erwerbsarbeit zu einer Zunahme des verfügbaren Einkommens führt, welche von den Betroffenen als lohnend bzw. relevant wahrgenommen wird.
Transparenz	Die Ausgestaltung der Beitragssysteme muss einfach und nachvollziehbar, die relevanten Grundlagen dazu öffentlich zugänglich sein.
Rechtssicherheit	Die Ausgestaltung der Beitragssysteme muss auf rechtlichen Grundlagen basieren. Anspruchsberechtigung und Bemessungsgrundlage lassen sich von allen Betroffenen eindeutig erschliessen.
Geringer administrativer Aufwand	Die Ausgestaltung der Beitragssysteme muss sowohl für zuständige Verwaltungseinheiten und Behörden als auch für Leistungsbeziehende möglichst geringen administrativen Aufwand verursachen.

Tabelle 21: Zieldimensionen sozialer Beitragssysteme

A-2 Verwendete Datenquellen und Variablen

A-2.1 Verwendete Datenquellen

Herkunft der für das Projekt verwendbaren Datenquellen



Figur 6: Herkunft der für das Projekt verwendbaren Datenquellen

A-2.2 Verwendete Variablen nach Datenquellen

Nachstehende Tabelle zeigt zwecks Nachvollziehbarkeit und Reproduzierbarkeit der Analysen die für die Berechnungen verwendeten Variablen nach Datenquelle.

Datenquelle	Variable (kantonsinterne Bezeichnungen)
Auszug aus den Steuerdaten 2017, welcher Haushalte mit einem potenziellen Anspruch auf Verbilligung der Prämien 2019 enthält (Teildatensatz).	Anz.Erw.
	Anz.Kind
	Anz.Jug
	St.Einkommen
	Selbstbehalt
	Jahresprämie
	Jahr.Einkommen
	Subvention
	Zif. Stkl. 1 – Zif. Stkl. 14 (insb. Codes «271» = Kinderabzug und «280» = satzbestimmendes Einkommen)
	Wrt. Stkl. 1 – Wrt. Stkl. 14
	ADRGEBDAT
	ADRZSTAND
ADRPERSNK	
Steuerdaten 2017 für alle Haushalte im Kanton Solothurn	Zif. Stkl. 1 – Zif. Stkl. 15 (insb. Codes «271» = Kinderabzug und «280» = satzbestimmendes Einkommen)
	Wrt. Stkl. 1 – Wrt. Stkl. 15
Fälle und Leistungen im Prämienjahr 2018	Sonderfall
	Steuerregister Nr.
	Ausbezahlter Betrag

Tabelle 22: Datenquellen und verwendete Variablen

A-2.3 Angaben aus der Lohnstrukturerhebung

Bei der Beurteilung der Gerechtigkeit und der Anreizsetzung (vgl. Kapitel 4) wird die Steigerung des Erwerbseinkommens um zehn Prozent auf Basis der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE) 2016 bestimmt. Die LSE erhebt u.a. den Bruttomonatslohn nach Kompetenzniveau. Dabei werden vier Kompetenzniveaus unterschieden:

- 1 Einfache Tätigkeiten körperlicher oder handwerklicher Art
- 2 Praktische Tätigkeiten wie Verkauf/Pflege/Datenverarbeitung und Administration/Bedienen von Maschinen und elektronischen Geräten/Sicherheitsdienst/Fahrdienst
- 3 Komplexe praktische Tätigkeiten, welche ein grosses Wissen in einem Spezialgebiet voraussetzen
- 4 Tätigkeiten mit komplexer Problemlösung und Entscheidungsfindung, welche ein grosses Fakten- und theoretisches Wissen in einem Spezialgebiet voraussetzen

Ebenfalls eruiert die LSE den Tieflohnbereich: Dieser umfasst per Definition Löhne, welche geringer sind als zwei Drittel des schweizerischen Bruttomedianlohns. Somit werden Bruttolöhne unter 4'335 CHF pro Monat dem Tieflohnbereich zugerechnet.

Für die Überprüfung der Bemessung der Prämienverbilligung auf relevante Schwellen und/oder Fehlanreize wird für jedes Kompetenzniveau sowie den für den Tieflohn die Steigerung des Netto-Erwerbseinkommen durch eine 10%-Pensumserhöhung abgeschätzt (vgl. Tabelle 23). Bei der Überprüfung verwendet werden jedoch nur die für den Tieflohn sowie für die Löhne auf den Kompetenzniveaus K1 bis K3 berechneten Einkommenssteigerungen.

Kompetenzniveau	Bruttomonatslohn 2016 ⁽¹⁾ [CHF/Mt]	Nettomonatslohn 2018 ⁽²⁾ [CHF/Mt]	Steigerung Netto-Erwerbseinkommen bei 10%-Pensumserhöhung ⁽⁴⁾ [CHF/a]
Tieflohn	4'200	3'709	4'500
K1	4'975	4'393	5'250
K2	5'453	4'815	5'750
K3	6'920	6'111	7'250
K4	8'848	7'813	9'500

Tabelle 23: Lohn nach Kompetenzniveau in CHF und Steigerung Netto-Erwerbseinkommen bei einer Pensumserhöhung von 10%.

⁽¹⁾ Bruttomonatslohn gemäss LSE 2016 bei 12 Monatslöhnen

⁽²⁾ Nettomonatslohn auf Lohnniveau 2018 angepasst und unter Berücksichtigung von 6,225% Sozialversicherungsbeiträgen und 6.25% BVG-Arbeitnehmerbeiträge bei 12 Monatslöhnen.

⁽⁴⁾ auf 250 CHF/a gerundet.

A-3 Verwendete Parameterwerte und Differenzierungen

Tabelle 24 zeigt die Parameter der Prämienverbilligung 2018 und 2019. Diese wurden wie folgt im Projekt verwendet:

- Parameterwerte 2019: Die verwendeten Steuerdaten (Analysen der Rechtssicherheit, Rechtskonformität und Effektivität in den Kapiteln 2 und 3) vorliegenden Anspruchsberechtigungen und Ansprüchen basieren auf den Parameterwerten 2019. Weiter verwendet die Abbildung der Leistungsbemessung (Beurteilung Gerechtigkeit und Anreizsetzung in Kapitel 4) die Parameterwerte 2019.
- Parameterwerte 2018: Die Parameterwerte 2018 gelten für die Daten zu den tatsächlich leistungsbeziehenden Haushalten (Fälle und Leistungen im Prämienjahr 2018, vgl. Kapitel 1.3.1). Diese fliessen nicht in die im vorliegenden Projekt getätigten Analysen ein, sondern wurden nur zu Plausibilisierungszecken herangezogen.

Parameter	Werte 2019	Werte 2018
Anteil des satzbestimmenden Vermögens	50%	50%
Eigenanteile in % des massgebenden Einkommens	10 – 16%	10 – 16%
Anspruchsgrenze	72'000 CHF/a	72'000 CHF/a
Einkommensgrenzwert Jugendliche/junge Erwachsene (18 – 25 Jahre)	24'000 CHF/a	27'000 CHF
Richtprämie Erwachsene	331 CHF/a	322 CHF/a
Richtprämie Jugendliche/junge Erwachsene	262 CHF/a	300 CHF/a
Richtprämie Kinder	78 CHF/a	76 CHF/a
Auszahlungslimite pro Antrag (Einzelperson/mehr Personen)	360 / 720 CHF/a	360 / 720 CHF/a

Tabelle 24: Parameterwerte der Prämienverbilligung für 2018 und 2019

A-4 Ergänzende Berechnungen und Auswertungen

A-4.1 Vergleich zwischen potenziellen und tatsächlichen Ansprüchen

Potenzielle Ansprüche 2019 ermittelt auf Basis der Steuerdaten 2017	
Anzahl Haushalte mit regulärer Prämienverbilligung	33'500
Summe der Ansprüche [CHF]	90 Mio.

Tabelle 25: Haushalte mit regulärer Prämienverbilligung. Nicht einbezogen in den Auswertungen sind EL- und Sozialhilfebeziehende sowie die Übernahme von Verlustscheinen. *Junge Erwachsene in Ausbildung (d.h. mit einem für die Prämienverbilligung massgebenden Einkommen unter 11'000 CHF) erscheinen nicht als eigene Haushalte.* Ergebnisse gerundet.

Tatsächliche Ansprüche 2018 ermittelt auf Basis der SVA-Daten 2018	
Anzahl Haushalte mit regulärer Prämienverbilligung	19'000
Summe der Ansprüche [CHF]	66 Mio.

Tabelle 26: Haushalte mit regulärer Prämienverbilligung. Nicht einbezogen in den Auswertungen sind EL- und Sozialhilfebeziehende sowie die Übernahme von Verlustscheinen. *Junge Erwachsene erscheinen unabhängig vom Ausbildungsstatus als eigenständige Haushalte.* Ergebnisse gerundet.

A-4.2 Ermittelte Medianeinkommen

Um die Untersuchungsfragen zu beantworten, werden die Haushaltseinkommen bei den Auswertungen zur Rechtssicherheit und Rechtskonformität (Kapitel 2) wie auch bei den Auswertungen zur Effektivität (Kapitel 3) in Relation zu den Medianeinkommen gesetzt. Die Auswertungen werden jeweils nach den Haushaltstypen (vgl. Kapitel 1.3.2) differenziert. Daher werden auch haushaltstypenspezifische Medianwerte verwendet. Tabelle 27 zeigt diese haushaltstypenspezifische Medianwerte sowie auch den Median über alle Haushalte sowohl für das steuerbare Einkommen als auch für das approximative Reineinkommen.

Haushaltstyp	Medianeinkommen in CHF/a		Anzahl Haushalte pro Haushaltstyp ^(A)
	Steuerbares Einkommen	Approximatives Reineinkommen	
Alle Haushalte	51'500	53'100	132'600
Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen	69'900	80'400	27'800
Haushalte ohne Kinder und junge Erwachsene	47'900	47'900	104'800
mit regulärem Referenzeinkommen	49'800	49'800	98'300
mit angepasstem Referenzeinkommen	29'500	29'500	6'500

Tabelle 27: Medianeinkommen (gerundet) und Anzahl Steuerhaushalte (gerundet)

^(A) Wie eingangs beschrieben, basiert die Auswertung auf Steuerhaushalten. Ledige junge Erwachsene ohne Kinder mit einem für die Prämienverbilligung massgebendem Einkommen von unter 11'000 werden nicht als eigene Haushalte gezählt, da sie bei der Leistungsbemessung der Prämienverbilligung gemeinsam mit den Eltern betrachtet werden.

Das Medianeinkommen für Haushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen liegt deutlich über dem Medianeinkommen der Haushalte ohne Kinder und junge Erwachsene. Diese Differenz ist dadurch bedingt, dass die meisten⁴³ eigenständig besteuerten Personen als einzelne Haushalte in die Analysen eingehen und somit auch dann als einzelne Haushalte erscheinen, wenn sie tatsächlich in Partnerschaften, mit den Eltern, in Wohngemeinschaften etc. leben. Eine entsprechende Differenz zeigt sich auch im Sozialbericht des Kantons Solothurn (2013).

⁴³ Einzig nicht im Medianwert aller Haushalte eingegangen sind Einkommen von ledigen jungen Erwachsenen zwischen 18 und 25 Jahren und einem für die Prämienverbilligung massgebenden Einkommen von unter 11'000 CHF, da diese für die Bemessung der Prämienverbilligung den elterlichen Haushalten zugeordnet werden.

A-4.3 Betroffenheit von Fehlanreizen und Benachteiligung

Aus der Datengrundlage zu den potenziell Anspruchsberechtigten (Teildatensatz, vgl. Kapitel 1.3.1) lässt sich ungefähr eruieren, wie viele *anspruchsberechtigte* Haushalte möglicherweise von einem Fehlanreiz betroffen sind, indem die Haushalte des entsprechenden Haushaltstyps und in den entsprechenden Einkommensbereichen ausgewertet werden (vgl. Tabelle 28). Dabei können die Haushaltstypen stärker differenziert werden als bei den Auswertungen zur Rechtssicherheit und zur Effektivität (vgl. Kapitel 2 und 3). Grund ist, dass nur der Teildatensatz (vgl. Kapitel 1.3.1) mit den potenziell anspruchsberechtigten Haushalten verwendet wird, in welchem die Anzahl junger Erwachsener und Kinder pro Haushalt mit geringerem Fehlerbereich abgeschätzt werden kann als in den Steuerdaten, welche bei den Analysen zur Rechtssicherheit und Effektivität benötigt werden.

Potenziell anspruchsberechtigte Haushalte mit und ohne Fehlanreiz			
Schwelle / Fehlanreiz	Haushaltstyp	Anzahl Haushalte	Anzahl Haushalte in den vom Fehlanreiz betroffenen Bereichen des massgebenden Einkommens <i>(Nur Anspruchsberechtigte!)</i>
Relevanter Fehlanreiz ist angelegt (Schwelle aufgrund der Anspruchsgrenze), wirkt aber nicht aufgrund komplexer Bemessung	2E 2JE 2K	ca. 450	ca. 80
	2E 1JE 2K		
	2E 1JE 1K		
Keine Schwellen oder Fehlanreize	2E 2K	ca. 27'500	Keine Schwellen oder Fehlanreize
	2E 1K		
	1E 1JE 1K		
	1E 2K		
	2E		
	1E		
	1JE		

Tabelle 28: Anzahl potenziell anspruchsberechtigter Haushalte mit und ohne Fehlanreiz. Ermittelt auf Basis des Auszugs aus den Steuerdaten 2017, welcher Haushalte mit einem potenziellen Anspruch auf Verbilligung der Prämien 2019 enthält (Teildatensatz).

Grün: Keine Schwelle **Ocker:** Teilweise erreicht.

Die Anzahl *nicht* anspruchsberechtigter Haushalte, die durch den Fehlanreiz betroffen sind und aufgrund der Austrittsschwelle trotz höheren Einkommen finanziell schlechter gestellt sind als anspruchsberechtigte Haushalte, lässt sich auf Basis der verfügbaren Daten nicht ermitteln. Treffen wir jedoch die Annahme, dass innerhalb eines ausreichend kleinen Intervalls von rund 7'000 CHF/a die Einkommensverteilung näherungsweise einer Gleichverteilung entspricht, ist davon auszugehen, dass *mindestens* ebenso viele nicht anspruchsberechtigte wie anspruchsberechtigte Haushalte durch den Fehlanreiz betroffen sind. Somit wären mindestens 80 Haushalte ohne Prämienverbilligungsanspruch durch den Fehlanreiz betroffen und trotz höheren Einkommen finanziell schlechter gestellt als anspruchsberechtigte Haushalte.

Literatur und Quellen

BGer 8C_228/2018 vom 22. Januar 2019, verfügbar unter https://www.bger.ch/ext/euro-spider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2F22-01-2019-8C_228-2018&lang=de&type=show_document&zoom=YES& [28.08.2019].

Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994, Stand 1. Juli 2019, verfügbar unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19940073/index.html> [28.08.2019].

Schweizerische Lohnstrukturerhebung (2016): Kommentierte Ergebnisse. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

Sozialgesetz Kanton Solothurn (SG) vom 31. Januar 2007, Stand 1. Januar 2013, verfügbar unter https://bgs.so.ch/app/de/texts_of_law/831.1/versions/4078 [28.08.2019].

Sozialverordnung Kanton Solothurn (SV) vom 29. Oktober 2007, Stand 1. Januar 2013, verfügbar unter https://bgs.so.ch/app/de/texts_of_law/831.2/versions/4148 [28.08.2019].

Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) vom 27. Juni 1995, Stand 1. Januar 2019, verfügbar unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19950219/index.html> [28.08.2019].