IIIIII KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 26. September 2006

Nr. 2006/1817
KR.Nr. A 055/2006 (DDI)

Auftrag Fraktion FdP: Prämienverbilligung (IPV) – Verbesserung des Beurteilungssystems, der Abläufe und Bewirtschaftung von Verlustscheinen (16.05.2006);
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird aufgefordert Massnahmen zu ergreifen, wie Missbräuche des Systems Prämienverbilligungen eingedämmt und Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen dem Auftrag gebendem Amt für soziale Sicherheit und der ausführenden AHV/IV Stelle verbindlich und umfassend geregelt werden.

Insbesondere ist darauf zu achten, dass die eheliche Unterstützungspflicht sowie generell eine Beurteilung des Lebensstandards der Verursacher zwingend einfliesst. Die Einbindung der Sozialdienste der Gemeinden ist im Sinne des Case Managements zu prüfen.

Allfällige Anpassungen sollen unabhängig von der Verabschiedung des neuen Sozialgesetzes erfolgen und bereits auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt werden.

Ebenfalls möchten wir vom Regierungsrat Auskunft, wieso im Bereich der Prämienverbilligung über 10 Jahre lang keine Bewirtschaftung der Verlustscheine erfolgte und wie hoch die Gesamtsumme der in der Zwischenzeit aufgelaufenen Verlustscheine ist. Im speziellen interessiert uns welche Revisionsstelle was und in welchem Auftrag zu revidieren hat und wer die politische und wer die aufsichtsrechtliche Verantwortung trägt.

2. Begründung

In der Beratung zum neuen Sozialgesetz hat der Regierungsrat bekannt, dass mit der Übernahme der Prämienausstände durch die öffentliche Hand nach den Erfahrungen der letzten Jahre problematische Anreize geschaffen wurden.

Der Regierungsrat bekennt ausserdem, dass Verlustscheine bis anhin nicht bewirtschaftet und auch nicht transparent ausgewiesen wurden. Wir sind der Meinung, dass Verlustscheine im Sinne von Eventualguthaben im Anhang der Staatsrechnung ausgewiesen werden sollten, so wie dies auch bei Eventualverpflichtungen üblich ist.

Die derzeitige Lösung im Revisionsbereich mit den drei Revisionsinstanzen Bundesamt für Gesundheitsfragen, Ernst & Young und der Kantonalen Finanzkontrolle erachten wir als unklare Revisionszuteilung. Der Eindruck bleibt zurück, dass jeder irgendwas revidiert aber niemand die Verantwortung

für die Gesamtrevision trägt. In diesem Zusammenhang sind auch Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der zuständigen Aufsichtskommissionen auf Seite Kanton wie auch auf Seite der AHV/IV Stelle zu hinterfragen und allenfalls zu optimieren.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Missbräuche im System Prämienverbilligung

Im ordentlichen Prämienverbilligungsverfahren sind Missbräuche weitgehend auszuschliessen, da die Berechnung der Prämienverbilligung auf der letzen rechtskräftigen Steuerveranlagung basiert. Dasselbe gilt für den Bereich der Sozialhilfe und der Ergänzungsleistungsbezügerinnen und – bezüger. Hier wird die Berechtigung der Antragsteller in gesetzlich geregelten Verfahren abgeklärt und geprüft.

Die Regelung, dass Einwohnergemeinden unerhältliche Mitgliederbeiträge, dazu gehören hauptsächlich die Krankenversicherungsprämien, zu übernehmen haben, sofern der Ausstand mittels Verlustschein nachgewiesen ist und diese Leistung als Prämienverbilligung gilt, findet ihre Rechtsgrundlage in der vom Kantonsrat beschlossenen Verordnung. Der Bezug dieser Leistung ist daher gesetzlich grundsätzlich kein Missbrauch sondern kann als Sonderform der Prämienverbilligung geltend gemacht werden. Diese Regelung fand seinerzeit die politische Zustimmung aller beteiligten Gruppen; von den Einwohnergemeinden, den Krankenversicherern, der Aerzteschaft, den Spitälern und den politischen Parteien.

Und tatsächlich kann aufgrund der Bestimmungen des Schuldbetreibungs- und Konkursrechtes (SchKG) formal davon ausgegangen werden, dass Menschen, deren Schulden nicht eingetrieben werden können, also letztlich keine pfändbaren Güter vorliegen, offensichtlich unter dem betreibungsrechtlichen Existenzminimum und damit in der Regel auch unter dem sozialen Existenzminimum leben. Als Folge davon wird ein Verlustschein ausgestellt.

Vor dem Hintergrund, dass die Kosten für die Verlustscheine in den letzten Jahren geradezu sprunghaft angestiegen sind, ist jedoch die berechtigte Frage zu stellen, ob es sich bei den betroffenen Personen effektiv allesamt um zahlungsunfähige Personen handelt, oder ob nicht auch zahlungsunwillige Personen, welche die Praxis im Rahmen des bestehenden Betreibungsrechtes ausnützen und sich daraus ein faktischer Missbrauch ergeben könnte. Gerade die von der Auftragsstellerin aufgeworfene Frage der ehelichen Unterstützungspflicht bereitet im Betreibungsverfahren tatsächlich Vollzugsprobleme.

Die bisherige Praxis ist jedoch nicht aufgrund einer allfälligen Missbrauchsgefahr zu überdenken, sondern aus einem inhaltlichen Grund. Sie schafft problematische Anreize, indem zahlungspflichtigen, aber zahlungsunwilligen Versicherten letztlich eine staatliche Übernahmegarantie gewährt wird. Unter dem Aspekt der Gleichbehandlung ist es stossend, dass im ordentlichen Verfahren nur eine Richtprämie ausbezahlt, wogegen bei den Verlustscheinen die ganze Prämie übernommen wird.

Bereits im Vernehmlassungsentwurf 2004 zu einem neuen Sozialgesetz haben wir erkannt, dass mit der Übernahme der Prämienausstände durch die öffentliche Hand nach den Erfahrungen der letzten Jahre problematische Anreize geschaffen wurden. Als Variante wurde denn auch vorgeschlagen, auf die bisherige Regelung zur Uebernahme von unerhältlichen Mitgliederbeiträgen zu verzichten. Diese Variante fand im Vernehmlassungsverfahren aber noch keine Mehrheit. Erst in der Beratung des Sozialgesetzes kam die Sozial- und Gesundheitskommission (SOGEKO) zum Schluss, die Übernahmeverpflichtung aus dem Sozialgesetz zu streichen. Da das Sozialgesetz frühestens auf den 1. Januar 2008 in Kraft treten wird, hat das Departement des Innern aufgrund der gebotenen Dringlich-

keit und aufgrund dieses parlamentarischen Vorstosses bereits eine Änderung der Verordnung zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung vorbereitet, welches zwischenzeitlich vom Kantonsrat beschlossen wurde. Vorbehältlich der Referendumsfrist kann somit die neue Regelung bereits - wie von der Auftragstellerin gefordert - auf den 1. Januar 2007 umgesetzt werden.

3.2 Verlustscheinbewirtschaftung

Hier gehen die Antragsteller von falschen Voraussetzungen aus. Gesetzlich ist der automatische Übergang der Berechtigung auf den Kanton, die dem Verlustschein zugrunde liegende Forderung aus Prämienausständen direkt und in eigenem Namen geltend zu machen (Subrogation) nicht vorgesehen. Vielmehr haben die Versicherer nur mittels Verlustschein den Nachweis der Ausstände zu erbringen, damit letztlich die Voraussetzungen der grundsätzlich nicht rückzahlbaren Prämienverbilligungen gegeben sind. Ebensowenig war bis anhin die systematische Verlustscheinbewirtschaftung im Modell nicht vorgesehen.

Das Amt für soziale Sicherheit hat diese Lücke im Jahre 2003 erkannt. Wir haben darum dem Kantonsrat beantragt, die Verordnung zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 3. April 1996 (BGS 832.13) wie folgt zu ergänzen:

*§ 24*bis. *Rückerstattung übernommener unerhältlicher Prämien und Kostenbeteiligungen*
1 Von den Einwohnergemeinden übernommene unerhältliche Prämien, Kostenbeteiligungen, Verzugszinse und Betreibungskosten (§ 3) sind zurückzuerstatten, wenn die versicherungspflichtige Person in finanziell günstige Verhältnisse gelangt.
2 Die Rückerstattung wird vom Departement geltend gemacht.
3 Die Verjährung des Rückerstattungsanspruchs richtet sich nach der Sozialhilfegesetzgebung

Diese Bestimmung trat auf 1. Januar 2004 in Kraft.

Aufgrund dieser Regelung sind eben gerade nicht alle, die ihre Prämienverbilligung indirekt über die Verlustscheine erhielten, gesetzlich zur Rückerstattung verpflichtet, sondern nur jene haben die Prämienverbilligungsleistungen aus Verlustscheinen zurückzuzahlen, welche - wie in der Sozialhilfe auch - in günstige finanzielle Verhältnisse gelangen.

Wie beim Verlustschein auch verjährt (verwirkt) der Rückerstattungsanspruch nach 20 Jahren; für allfällige Verlustscheinübernahmen im Jahre 1996 somit im Jahre 2016.

Wie die Erfahrungen im Bereich der Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen gezeigt haben, ist eine Rückforderung, welche ja voraussetzt, dass sich die betroffenen Personen wieder in günstigen finanziellen Verhältnissen befinden müssen, vor einem Zeitraum von 10 Jahren kaum fruchtbar.

Per 1. Januar 2007 wird daher ein Projekt gestartet, welches die Rückerstattungsansprüche rückwirkend auf 1996 hin systematisch prüft. Der allfällige Erfolg (Nettoertrag) wird im Globalbudget des Amtes für soziale Sicherheit als statistische Grösse ausgewiesen werden.

Trotzdem soll die angeregte Verlustscheinbewirtschaftung nicht ausser Acht gelassen werden. So werden gegenwärtig alle Originalverlustscheine von den Einwohnergemeinden eingefordert und die Bewirtschaftung der Verlustscheine soll vom Amt für Finanzen vorgenommen werden. Die Gesamtsumme der Verlustscheine der Jahre 1996 bis 2005 beläuft sich auf rund 28 Mio. Franken. Diese Summe ist aber nicht isoliert zu betrachten sondern auch im Vergleich mit andern kumulierten staatlichen Ausständen, wie Steuerausständen, Schulden aus Alimentenbevorschussung oder Sozialhilfeleistungen, welche, wie dargelegt auch nur unter bestimmten Voraussetzungen rückerstattungspflichtig sind.

Es sei aber bereits an dieser Stelle vor übertriebenen Erwartungen gewarnt. Wie die Erfahrung zeigt ist der Inkassoerfolg von Rückerstattungsansprüchen aus Sozialleistungen eher von bescheidenem Ausmass.

3.3 Revision und Aufsicht der Prämienverbilligung

Entgegen der Ansicht der Auftragstellerin sind die Kompetenzen der Revisionsstellen, sowie die aufsichtsrechtliche Verantwortung klar geregelt. Die Aufsicht über die korrekte Verwendung der Bundesgelder und den Vollzug der Bundesgesetzgebung im Bereich der Prämienverbilligung übt das Bundesamt für Gesundheit aus. Nebst diversen Statistiken ist dem Bundesamt mit der Schlussabrechnung ein jährlicher Revisionsbericht einzureichen, welcher über die ordnungsgemässe Abwicklung dieses Leistungsfeldes nach Gesetz und Verordnung Auskunft zu geben hat. Dieser Revisionsbericht wird nach den Revisionsanweisungen des Bundesamtes von der Revisionsstelle Ernst &Young AG im Auftrag der Ausgleichkasse, entsprechend der Leistungsvereinbarung verfasst. Der Bund hat ferner die Möglichkeit selbst bei den Kantonen eine Revision vorzunehmen. Demgegenüber führt die Kantonale Finanzkontrolle gestützt auf § 48 der Finanzhaushaltsverordnung (BGS 611.22) periodisch eine Prüfung der Systems und der Jahresrechnung der Individuellen Prämienverbilligung nach den Grundsätzen der WOV-Gesetzgebung durch. Auch die kantonale Finanzkontrolle hat ihre Aufgaben pflichtgemäss und in gewohnter Strenge durchgeführt.

Ebenso ist die aufsichtsrechtliche Gesamtverantwortung gesetzlich klar geregelt. Sie liegt gemäss § 28 der Verordnung zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (BGS 832.13) beim Departement des Innern. Im vom Regierungsrat genehmigten Leistungsvertrag mit der Ausgleichskasse sind die Einzelheiten des Vollzugs insbesondere auch die Frage der Qualitätssicherung geregelt.

Was den Vorwurf der mangelnden Transparenz bezüglich der Verlustscheine betrifft, so ist schliesslich festzuhalten, dass dieser Posten in der Jahresrechnung der Ausgleichskasse jeweils gesondert ausgewiesen wird. Die erforderliche Transparenz ist damit sichergestellt.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung und gleichzeitige Abschreibung.

K. Schwaller

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern (5)
Ausgleichskasse
Aktuarin SOGEKO
Parlamentsdienste