

Regierungsratsbeschluss

vom 2. April 2013

Nr. 2013/641
KR.Nr. A 191/2012 (DDI)

Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Keine Prämienverbilligung für Gutverdiener (05.12.2012); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt Massnahmen zu ergreifen, damit Prämienverbilligungsgelder nicht an Personen ausgerichtet werden, deren wirtschaftliche Situation sich seit der letzten, für die IPV massgebenden Steuereinschätzung massiv verbessert hat. Allenfalls ist ein Rückforderungsrecht für den Kanton vorzusehen, wenn sich die Einkommenssituation deutlich, z.B. um 20% oder mehr, verbessert hat.

2. Begründung

Die Prämienverbilligung wird aufgrund der Steuereinschätzung des Vorjahres ausgerichtet. Das kann dazu führen, dass Leute Prämienverbilligung erhalten, deren wirtschaftliche Situation sich massiv verbessert hat. Es kann nicht sein, dass Studienabgänger nach Einstieg in das Erwerbsleben noch während einem Jahr Prämienverbilligungen erhalten, obwohl sie dank einer teuren staatlichen Ausbildung zu den besser Verdienenden gehören. Durch die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Rückforderung und eine entsprechende Bestätigung der Berechtigten durch Unterschrift kann eine solche Fehlleitung von IPV-Geldern vermieden werden. Dadurch stehen die Mittel für die Prämienverbilligung tatsächlich denjenigen zur Verfügung, die es nötig haben.

Es soll mit einer angemessenen Grenze die Verschleuderung von IPV-Geldern vermieden werden. Bei geringfügigen Erhöhungen des Einkommens soll dagegen keine administrativ aufwendige Korrektur vorgenommen werden. Daher rechtfertigt sich eine relativ hohe Grenze, welche überschritten werden muss, damit eine Neuberechnung bzw. ein Ausschluss von der IPV erfolgt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Bundesrechtliche Vorgaben

Per 1. Januar 1996 trat das neue Krankenversicherungsgesetz (SR 831.10; KVG) in Kraft. Dieses sieht vor, dass jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz über eine Krankenversicherung verfügen muss (vgl. Art. 3 Abs. 1 KVG). Gemäss Art. 65 Abs. 1 und Art. 65a KVG haben die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen zu gewähren. Für untere und mittlere Einkommen sind dabei die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent zu verbilligen (Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG). Nach Art. 65 Abs. 3 KVG haben die Kantone bei der Umsetzung der Prämienverbilligung dafür zu sorgen, dass bei der Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen - insbesondere auf Antrag der versicherten Personen - die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt

werden. Gleichzeitig haben die Kantone dafür zu sorgen, dass die Auszahlung der Prämienverbilligung so erfolgt, dass die anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen. Die Finanzierung der Prämienverbilligung erfolgt durch den Bund und die Kantone. Der Bund leistet den Kantonen zur Finanzierung der Prämienverbilligung jährlich einen Beitrag im Umfang von 7.5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Art. 66 Abs. 1 und 2 KVG). Der restliche benötigte Beitrag ist von den Kantonen bereitzustellen.

3.2 Kantonsrechtliche Vorgaben

Im Kanton Solothurn ist die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben in den §§ 86 ff. des Sozialgesetzes (BGS 831.1; SG) und den §§ 67 ff. der Sozialverordnung (BGS 831.2; SV) geregelt. In diesen Bestimmungen finden sich die Grundlagen für die Anspruchsberechtigung und die Berechnung der konkreten Leistung sowie für die Finanzierung der Prämienverbilligung.

Anspruch auf Prämienverbilligung haben gemäss § 87 Abs. 1 SG Personen, wenn sie über eine obligatorische Krankenpflegeversicherung verfügen, am 1. Januar des Anspruchsjahres im Kanton Solothurn Wohnsitz hatten und wenn deren Aufwendungen für die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung den vom Regierungsrat festgelegten Prozentsatz des massgebenden Einkommens übersteigen. Abgestellt wird auf die persönlichen und familiären Verhältnisse am 1. Januar des Anspruchsjahres (§ 87 Abs. 3 SG). Das massgebende Einkommen basiert nach § 89 Abs. 1 SG auf den Steuerverwerten der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung nach kantonalem Steuergesetz und besteht aus einem korrigierten satzbestimmenden Einkommen und einem Anteil des satzbestimmenden Vermögens. Darüber hinaus enthält das Gesetz auch Regelungen für Sonderfälle. So bestimmt § 90 Abs. 3 SG, dass auf die realen wirtschaftlichen Verhältnisse abzustellen ist, wenn die ermittelten Steuerverwerte der gesuchstellenden Person offensichtlich nicht der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechen.

Innerhalb dieses gesetzlichen Rahmens ist der Regierungsrat zuständig, das Verteilmodell der Prämienverbilligung festzulegen. Er hat insbesondere die Kompetenz, die Parameter, die allgemeinen Richtprämien, den Anteil des steuerbaren Vermögens und den Prozentsatz des massgebenden Einkommens festzulegen, wobei er sich an den Durchschnittsprämien der Grundversicherung zu orientieren hat (vgl. §§ 88 und 89 SG).

Der Regierungsrat hat die nötigen Ausführungsbestimmungen erlassen. In § 69 SV hat er die Ermittlung des massgebenden Einkommens geregelt. In einem ersten Schritt wird danach das satzbestimmende Einkommen der Steuerveranlagung um bestimmte Einkommensvariablen korrigiert (z.B. Aufrechnung von Geschäftsverlusten aus Vorjahren, freiwilliger Zuwendungen oder des Abzuges bei den Liegenschaftskosten). In einem zweiten Schritt erfolgt eine Anrechnung von 20-50% des satzbestimmenden Vermögens. Durch die Anrechnung des satzbestimmenden Vermögens soll verhindert werden, dass vermögende Personen mit geringem steuerbarem Einkommen in den Genuss von Prämienverbilligungsbeiträgen gelangen. Für die konkrete Leistungsberechnung ist in § 70 SV festgelegt, dass nur Anspruch auf Prämienverbilligung hat, wer über ein massgebendes Einkommen von 0 bis 84'000 Franken verfügt. Dabei hat die betroffene Person noch einen prozentualen Eigenanteil selbst zu tragen, welcher abhängig von der Höhe des massgebenden Einkommens linear aufsteigend zwischen 5 bis 12% liegt. Das Departement des Innern kann die Grenze des anspruchsberechtigten massgebenden Einkommens um +/- 12'000 Franken und die Eigenanteile um +/- 4% verändern. Dies insbesondere, um die Ausgaben den vom Kantonsrat bewilligten, verfügbaren Mitteln anzupassen.

3.3 Umsetzung der Anspruchsprüfung

Für die Prüfung der eingereichten Gesuche, die Berechnung der konkreten Ansprüche im Einzelfall sowie die Auszahlung der Gelder ist gemäss § 78 SV die Ausgleichskasse zuständig. Sie kümmert sich denn auch um die Zustellung der entsprechenden Formulare und beginnt jeweils

schon früh im Anspruchsjahr mit der Umsetzung. Insbesondere bei Personen mit Ergänzungsleistungen sowie mit Sozialhilfeunterstützung kann nach einem etwas vereinfachten Verfahren vorgegangen werden. Bei den übrigen Anspruchsgruppen erfolgen Beurteilung und Berechnung anhand der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung, wie es das Sozialgesetz nach § 89 verlangt. Die Steuerveranlagung zeigt die Einkommens- und Vermögensverhältnisse einer Person bzw. eines Haushalts erfahrungsgemäss zuverlässig. Allerdings führt die heute geltende Gegenwartsbesteuerung dazu, dass das während der Steuerperiode erzielte Einkommen und Vermögen im Nachhinein veranlagt wird, da die steuerpflichtigen Personen die Steuererklärung erst nach Ablauf des Steuerjahres einzureichen haben. Wenn die Ausgleichskasse die Berechnung der individuellen Ansprüche also jeweils zu Beginn eines Jahres vornimmt, kann sie nur die Zahlen der Steuerveranlagung bezüglich des vorletzten Jahres heranziehen. Dies kann im Einzelfall zu störenden Ergebnissen führen.

Der Gesetzgeber hat diese Problematik erkannt und mit § 90 Abs. 3 die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass im Einzelfall auf die aktuellen Verhältnisse abgestellt werden kann, wenn die ermittelten Steuerwerte der gesuchstellenden Person offensichtlich nicht der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechen. Damit besteht bereits heute ein Korrektiv, um in erster Linie Härtefälle abzufedern (ausdrücklich präzisiert in § 71 Abs. 4 SV), aber auch, um eine stossende Subventionsgewährung zu verhindern. Darüber hinaus stellt § 164 SG die gesetzliche Grundlage dar, unrechtmässig erwirkte Leistungen zurück zu fordern. Die vorhandenen Normen sind damit ausreichend, um zuverlässig verhindern zu können, dass Prämienverbilligung an Personen gewährt wird, die sie nicht nötig haben. Aufgrund fehlender personeller Kapazitäten kann diese Überprüfung jedoch nicht umfassend wahrgenommen werden.

2011 sind bei der Ausgleichskasse insgesamt 45'526 Prämienverbilligungsanträge eingereicht und von dieser geprüft worden. Davon stammten 30'035 Gesuche von Personen, die weder Ergänzungsleistungen noch Sozialhilfe bezogen haben. Hier wurde auf die individuellen Steuerdaten zurückgegriffen. Diese Zahlen bewegen sich seit einigen Jahren in diesem Rahmen. Zur fristgerechten Bewältigung dieses Mengengerüsts sind gegenwärtig 420% Stellenprozente bei der Ausgleichskasse eingesetzt (reine Sachbearbeitung ohne Overhead, Stabs- und Querschnittsfunktionen); pro Vollzeitstelle werden also über 10'000 Gesuche verarbeitet. Diese Leistung wird zudem zur Hauptsache in den Monaten Januar bis Juni innerhalb eines Jahres geleistet (Ziel: 70% Verarbeitung bis Mai; 95% bis August), da die Prämienverbilligung zwecks Verhinderung unnötiger Betreibungen möglichst rasch ausgeschüttet werden muss. Dies ist heute nur möglich, weil in einem hochstandardisierten Verfahren auf die Daten der rechtskräftigen Steuerveranlagung zurückgegriffen und auf eine vertiefte, individuelle Prüfung verzichtet wird. Wollte man dies ändern, wäre die Konsequenz eine merkliche Aufstockung des Personalbestandes. Bereits heute erfolgt bei den Anträgen von Personen, die quellenbesteuert sind, eine Prüfung und Berechnung anhand eingereicherter Lohnausweise. Pro Jahr werden auf diese Art etwas über 1000 Anträge manuell und individualisiert geprüft. Die Erfahrung zeigt, dass eine Person pro Tag maximal 30 solcher Anträge verarbeiten kann. Wären 30'000 davon zu verarbeiten, müssten dafür rund 1000 Arbeitstage à 8 Stunden aufgewendet werden, was ein Personalbedarf von 5.2 Stellen umfasst. Da diese Verarbeitung möglichst innert der ersten sechs Monate eines Jahres erfolgen soll, wären also über 10 vollzeitlich angestellte Personen nötig, um eine solch individualisierte Prüfung zu realisieren.

Darüber hinaus wäre das Problem zu lösen, wie Veränderungen in der wirtschaftlichen Lage überhaupt erkannt würden bzw. auf welche Daten man dafür abstellen soll. Eine Selbstdeklaration ist nur bedingt zuverlässig und individuelle Rückfragen oder Nachforschungen sind mit Blick auf das Mengengerüst kaum zu bewältigen. Denkbar wäre, dass die Steuerdaten mit aktuellen Lohnabrechnungen ergänzt würden. Die Lohnabrechnung vom Januar des Anspruchsjahres alleine würde für eine zuverlässige Überprüfung jedoch nicht ausreichen, denn es erhalten nicht alle Personen jeden Monat denselben Lohn. Gerade Personen, die auf Prämienverbilligung angewiesen sind, arbeiten oft auf Abruf, erhalten je nach Einsatz variable Zulagen oder sind nur temporär angestellt. Müsste mehrere Monate zugewartet werden, damit auf mehrere Lohnab-

rechnungen abgestellt werden könnte, würde sich die Auszahlung der Prämienverbilligung verzögern. Dies stünde nicht nur im Widerspruch zu Art. 65 Abs. 3 KVG, sondern würde auch mit grosser Wahrscheinlichkeit zu einer Zunahme der Betreibungsverfahren führen.

Fraglich ist zudem, ob eine vertiefte Anspruchsprüfung verbunden mit einer Verdoppelung der Personalressourcen tatsächlich zu einer relevanten Mitteleinsparung führen würde. Das gegenwärtige System ermöglicht in einzelnen Fällen zwar den einmaligen Zugang zu Prämienverbilligungsmitteln, obwohl die antragstellende Person in der Zwischenzeit gar nicht mehr in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen lebt. Auf der anderen Seite ergibt sich systembedingt, dass Personen aufgrund der letzten rechtskräftigen Veranlagung keinen Anspruch auf Prämienverbilligung haben, obwohl sie mittlerweile in bescheidenen finanziellen Verhältnissen leben. Wohl gibt es für die betroffenen Personen die Möglichkeit, im Sinne einer Härtefallregelung einen Antrag auf Beurteilung des Anspruchs nach den aktuellen Verhältnissen zu stellen (vgl. § 90 Abs. 2 SG in Verbindung mit § 71 Abs. 4 SV); von diesem Recht machen aber nur wenige Personen Gebrauch. Dies zeigt sich unter anderem an der Vielzahl eingeleiteter Betreibungsverfahren wegen unbezahlter KVG-Prämien, die letztlich in der Ausstellung von Verlustscheinen enden. So meldeten die Krankenversicherer alleine zwischen Januar 2012 und September 2012 der zuständigen kantonalen Stelle über 3'500 Betreibungen gegen säumige Prämienzahler. Im Endeffekt dürften sich die beiden beschriebenen Systemkonsequenzen gegenseitig neutralisieren.

Die Bewältigung eines derart grossen Mengengerüsts, wie es sich bei der Prämienverbilligung präsentiert, kann nur mit vernünftigen Ressourcen gelingen, wenn die Anspruchsprüfung pragmatisch ausgestaltet ist. Dies vor allem, weil offensichtlich ist, dass eine vertiefte Anspruchsprüfung mit Mehrkosten verbunden wäre, die in keinem vertretbaren Verhältnis zu den eingesparten Mitteln stehen. Darüber hinaus dürfen wenige systembedingte Einzelfälle nicht als Anlass für eine grundlegende Änderung eines bewährten Gefüges herangezogen werden. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass vonseiten möglicher Bezugsgruppen auch ein eigenverantwortlicher Umgang mit staatlichen Leistungen erwartet werden darf. In den Jahren 2011 und 2012 sind von den aufgrund der Steuerdaten automatisch erstellten und möglichen Antragstellern zugesendeten Antragsformularen 11% nicht wieder bei der Ausgleichskasse eingegangen. Das lässt die Schlussfolgerung zu, dass einige mit einem Antragsformular bediente Personen bewusst auf Leistungen der Prämienverbilligung verzichten. Die Erfahrung zeigt, dass es sich dabei nicht selten um selbstständig erwerbende Personen handelt.

Im Hinblick auf die Prämienverbilligung 2014 wird die Ausgleichskasse jedoch das vorgedruckte Antragsformular mit einer weiteren Frage zur Selbstdeklaration ergänzen. Die Antragstellenden sollen künftig angeben, ob sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit seit der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung wesentlich verändert hat. Dadurch lässt sich auch die Beweislage bei einem allfälligen Rückerstattungsverfahren zusätzlich verbessern. Abgesehen von dieser Ergänzung erachtet es der Regierungsrat aufgrund des aufgezeigten Kosten-Nutzen-Verhältnisses nicht als angezeigt, zusätzliche, aufwendige Kontrollmechanismen bei der Prämienverbilligung einzuführen.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission (SOGEKO)

Verteiler

Amt für soziale Sicherheit (5; CHA, HAN, FLU, BOR, Ablage)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat