

Regierungsratsbeschluss

vom 9. Dezember 2019

Nr. 2019/1967

KR.Nr. A 0105/2019 (DDI)

Auftrag Susan von Sury Thomas (CVP, Feldbrunnen): Keine Ausgrenzung von Hauseigentümern bei der Berechnung der individuellen Krankenkassen-Prämienverbilligung (IKP) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die heutige Berechnungsmethodik für die Bestimmung des Anspruchs auf individuelle Krankenkassen-Prämienverbilligung (IKP) anzupassen, damit Steuerpflichtige im Kanton Solothurn mit selbstbewohntem Eigentum nicht benachteiligt werden. Konkret sollen inskünftig:

1. Beim satzbestimmenden Einkommen:
 - a) Der Eigenmietwert in Abzug gebracht werden
 - b) Abzüge für Liegenschaftskosten aufgerechnet werden (dies ist heute bereits der Fall)
 - c) Schuldzinsen aufgerechnet werden
2. Beim satzbestimmenden Vermögen der Wert des selbstbewohnten Gebäudes mit Umschwung gemäss Katasterschätzung in Abzug gebracht werden.

2. Begründung

1. Bei der Berechnung des Anspruchs der IKP fallen insbesondere ältere Steuerpflichtige mit einem geringen Einkommen (Rente/n) durch das System, weil der Eigenmietwert als theoretisches Einkommen angerechnet wird und das selbstbewohnte Wohneigentum zu 50% dem Vermögen zugeschlagen wird. Diese Kalkulation verzerrt die Situation der Betroffenen, da mit dem Eigenmietwert resp. dem Wohneigentum keine Krankenkassenprämien bezahlt werden können. Alleine schon die zusätzliche Steuerbelastung stellt für diese Personen eine grosse Herausforderung in der Bewältigung des Alltags (Lebenshaltungskosten) dar.
2. Die Unterstützung der Zielgruppe «ältere Steuerpflichtige mit einem geringen Einkommen in selbstbewohntem Eigentum lebend» ist aus mehreren Gründen sinnvoll:
 - a) Die Lebenshaltungskosten sind wesentlich tiefer, als z.B. der Aufenthalt in einem Alters- und Pflegeheim (dies ist die günstigste Wohnform für diese Zielgruppe!)
 - b) das selbstbewohnte Eigentum bildet eine Reserve für allfällige spätere Leistungen, z.B. Aufenthalt in einem Alters- und Pflegeheim, und entlastet somit die Öffentliche Hand, insbesondere bei den Ergänzungsleistungen.
3. Auch Familien mit selbstbewohntem Wohneigentum werden mit dem theoretischen Einkommen «Eigenmietwert» benachteiligt. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird aber dadurch korrigierend berücksichtigt, dass Schuld- resp. Hypothekarzinsen sowie der Liegenschaftskosten aufgerechnet werden. Somit werden Familien mit selbstbewohntem Eigentum gegenüber Mietern weder bevorzugt noch benachteiligt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

3.1.1 Ausgabenentwicklung

Die Prämienverbilligung dient dazu, Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen einen angemessenen Versicherungsschutz zu finanziell tragbaren Bedingungen zu gewährleisten. Die Prämienverbilligung wird durch Beiträge des Bundes und des Kantons finanziert. Der Kantonsbeitrag entspricht dabei mindestens 80% des Bundesbeitrags und wird vom Kantonsrat endgültig festgelegt. Für das Jahr 2019 betrug der Bundesbeitrag für den Kanton Solothurn 89'773'454 Franken. Der gesetzlich vorgesehene Kantonsbeitrag betrug folglich 71'818'763 Franken. Dies ergab für 2019 eine Prämienverbilligungssumme von insgesamt 161'592'217 Franken. In den letzten Jahren konnte festgestellt werden, dass der gesetzlich vorgesehene Kredit für die Prämienverbilligung nicht ausreicht, um allen Ansprüchen gerecht zu werden. In der Folge waren Nachtragskredite nötig, obwohl das Modell bereits auf das gesetzliche Minimum herabgesetzt worden war. Auf das Jahr 2019 wurde deshalb erstmals die Übernahme der Verlustscheine für unbezahlte Prämien vom Prämienverbilligungskredit entkoppelt und separat finanziert. Nach aktuellen Hochrechnungen sollten die eingestellten Mittel gerade ausreichen, um die gesetzlichen Ansprüche auf Prämienverbilligung zu decken.

3.1.2 Aktuelle Anspruchsgruppen

Die Prämienverbilligungsleistungen kommen hauptsächlich folgenden drei Gruppen zugute:

- Personen, welche Ergänzungsleistungen (EL) beziehen,
- Personen, welche Sozialhilfeleistungen beziehen,
- Personen, welche ordentliche Anträge stellen.

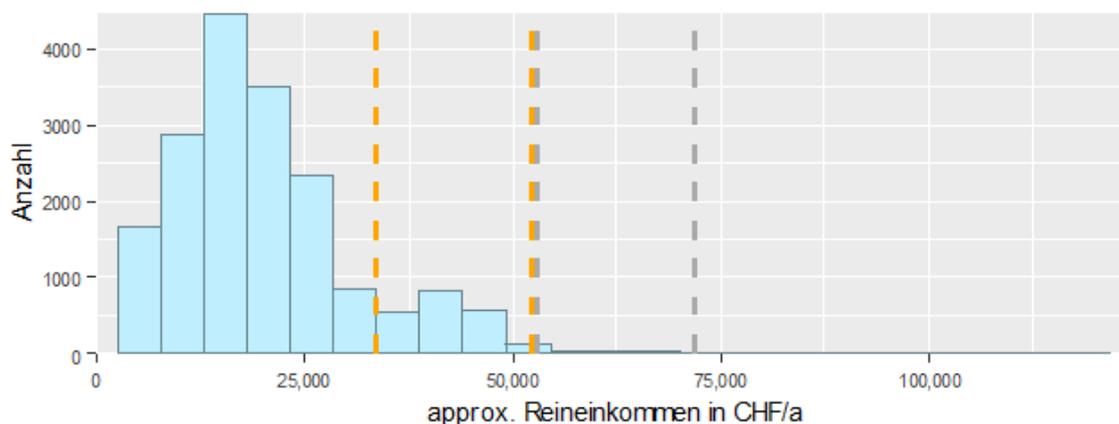
Die ersten beiden Gruppen erhalten aktuell knapp 73% der bereitgestellten Mittel. Damit fliesst ein grosser Teil der Prämienverbilligung an AHV- und IV-Rentenbeziehende, die auf EL angewiesen sind; zusätzlich an Haushalte die eine EL für Familien erhalten. Sie erhalten die kantonale Durchschnittsprämie verbilligt (bei Familien mit EL die effektive Prämie bis maximal die kantonale Durchschnittsprämie), also den höheren Ansatz als Personen, die über einen ordentlichen Antrag Beiträge erlangen. Unter den AHV- und IV-Rentenbeziehenden befinden sich auch Personen mit Liegenschaften. Denn selbstbewohntes Wohneigentum steht dem Bezug von EL nicht entgegen. Aktuell werden neben dem Vermögensfreibetrag von 37'500 Franken (Alleinstehende) bzw. 60'000 Franken (Ehepaare) zusätzlich 112'500 Franken und wenn einer der Ehegatten im Heim leben muss, 300'000 Franken nicht als Vermögen berücksichtigt. Der übersteigende Teil wird zu einem Zehntel als Einkommen in die EL-Berechnung einbezogen.

Diese Privilegierung bleibt auch nach Einführung der EL-Reform per Januar 2021 bestehen. Zwar wird das Vermögen stärker gewichtet, weil die Vermögensfreibeträge auf 30'000 Franken für Alleinstehende und auf 50'000 Franken für Ehepaare sinken. Die Freibeträge auf selbstbewohnte Liegenschaften bleiben aber im bisherigen Umfang erhalten. Neu gilt eine Vermögensschwelle. Alleinstehende Personen mit einem Vermögen von mehr als 100'000 Franken und Ehepaare mit einem Vermögen von mehr als 200'000 Franken haben keinen EL-Anspruch mehr. Um zu vermeiden, dass diese Personen ihr Haus oder ihre Wohnung verkaufen müssen, werden selbstbewohnte Liegenschaften bei der Beurteilung, ob die Vermögensschwelle überschritten wird, ausgeklammert. Bei der Berechnung des Vermögensverzehr werden sie - nach Abzug eines Freibetrags - jedoch weiterhin berücksichtigt.

Eine aktuelle Studie über die Prämienverbilligung im Kanton Solothurn zeigt, dass bei den Haushalten, die ordentliche Verbilligungsanträge stellen (sie erhalten 27% der bereitgestellten Mittel), vor allem Familien mit Kindern und/oder Jugendlichen profitieren und dies bis in einen

mittleren Einkommensbereich hinein. Im Gegensatz zu diesen Haushalten konzentriert sich die Unterstützung für Haushalte ohne Kinder auf tiefe Einkommen; es werden kaum Haushalte mit mittleren Einkommen unterstützt. Unter diese Gruppe fallen auch ältere, steuerpflichtige Personen. Die Subventionsverteilung zeigt nachfolgende Graphik aus der erwähnten Studie:

Einkommensverteilung potenziell anspruchsberechtigte Haushalte ohne Kinder und junge Erwachsene



econcept

Figur 2: 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.
 Haushaltsspezifisches Medianeinkommen = 47'900 CHF/a.

Dass Haushalte mit Kindern und/oder Jugendlichen mehr Mittel erhalten, ist vor allem systembedingt, da die Bundesvorgaben verlangen, im Bereich von unteren und mittleren Einkommen die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent zu verbilligen (Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG). Ab dem Jahr 2021 ist die Prämie für Kinder durch die Kantone um mindestens 80% zu verbilligen. Allerdings ist die Konzentration auf diese Gruppen auch politisch gewollt. In den vergangenen Jahren wurden die Parameter zur Berechnung des IPV-Anspruches stets so gesetzt, dass durch die knappen Mittel vor allem Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen eine Entlastung erfahren. Dies auch im Bewusstsein, dass wirtschaftlich schwache Einzelpersonen oder Paare via Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe automatisch eine höhere Prämienverbilligung erhalten. Einzelpersonen und Paare des unteren Mittelstandes haben dadurch generell kaum Anspruch auf Prämienverbilligung, weswegen nicht von einer grundsätzlichen Benachteiligung von älteren Steuerpflichtigen mit selbstbewohntem Wohneigentum gesprochen werden kann.

3.1.3 Das massgebende Einkommen

Das massgebende Einkommen zur Berechnung der IPV richtet sich nach § 89 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (BGS 831.1, SG) in Verbindung mit § 69 der Sozialverordnung vom 29. Oktober 2007 (BGS 831.2, SV) und entspricht dem satzbestimmenden Einkommen nach Steuerveranlagung. In dieses ist der Eigenmietwert bereits eingeflossen. Das satzbestimmende Einkommen wird bei der Berechnung des IPV-Anspruchs aber individuell um diverse Einkommensvariablen korrigiert. So wird namentlich der steuerliche Abzug für Liegenschaftskosten aufgerechnet (§ 69 Abs. 1, Buchstabe f). Damit sind beim massgebenden Einkommen für die IPV nur der Eigenmietwert und die Hypothekarzinsen relevant. Weiter werden 20 bis 50 Prozent des satzbestimmenden Vermögens als Einkommen angerechnet. Dieser Parameter wird jeweils durch das Departement des Innern nach Massgabe der verfügbaren Mittel festgesetzt. Aufgrund der

knappen Mittel betrug das satzbestimmende Vermögen in den letzten Jahren jeweils 50 Prozent.

3.1.4 Satzbestimmendes Vermögen

Für die Ermittlung des steuerlichen Vermögenswerts bei selbstbewohntem Wohneigentum wird der Katasterwert herangezogen. Dieser beträgt in der Regel rund ein Drittel des Verkehrswerts; oft sogar weniger. Von den relevanten Werten können Sozialabzüge zwischen 60'000 und 200'000 Franken getätigt werden, welche das steuerbare Vermögen noch einmal reduzieren. Es können nach § 71 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 1. Dezember 1985 (BGS 614.11, Steuergesetz) für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige sowie verwitwete, getrenntlebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die allein mit Kindern zusammenleben und für die ein Abzug nach § 43 Absatz 1 Buchstabe a gewährt wird, 100'000 Franken in Abzug bringen. Alle anderen Steuerpflichtigen können 60'000 Franken abziehen (Bst. b). Ein weiterer Abzug von 20'000 Franken kann für jedes Kind und jede erwerbsunfähige oder beschränkt erwerbsfähige Person, für die ein Abzug nach § 43 Absatz 1 Buchstabe a oder d gewährt wird, getätigt werden (Bst. c). Durch § 71 Abs. 2 Steuergesetz wird Steuerpflichtigen mit ungenügendem Reineinkommen und einem Reinvermögen von nicht mehr als 200'000 Franken, die oder deren Ehegatten zum Bezug einer Rente der eidgenössischen Alters- und Hinterlassenen- oder Invalidenversicherung berechtigt sind, ermöglicht, die Sozialabzüge zu verdoppeln. So wird bereits durch die Steuergesetzgebung gewährleistet, dass das Vermögen nicht übermässig ins Gewicht fällt.

3.1.5 Eigenmietwert

Der Eigenmietwert stellt ebenfalls auf den Katasterwert ab. Bei den meisten Bauten in Privatvermögen im Kanton Solothurn wird der Mietwert pauschal nach einem Prozentsatz der auf die Wohnung entfallenden Katasterschätzung festgelegt. Je nach Gemeindegruppe, in welcher das Gebäude steht, kommen unterschiedliche Prozentsätze zur Anwendung. Es gelten Sätze von 9.11% bis 10.63%. Ergänzende Anlagen werden mit Zuschlägen abgebildet. Bei Liegenschaften, deren Katasterwert über 240'000 Franken liegt und damit einen höheren Wert haben, kommt es zu einer Einzelbewertung durch das Steueramt. Massgebend ist die von der Katasterschätzung bestimmte Anzahl Raumeinheiten. Diese werden mit einem Ansatz multipliziert. Die Höhe des Ansatzes ist abhängig vom Alter des Gebäudes sowie von der Gemeindegruppe, in der das Gebäude steht. Besondere Anlagen werden mit Zuschlägen abgebildet, ebenso der Umstand, ob das Gebäude freistehend oder angebaut ist. Der so errechnete Eigenmietwert kann um die Liegenschaftskosten sowie um die Hypothekarschulden vermindert werden. Der Nettobetrag erhöht das satzbestimmende Einkommen.

In der Fachliteratur gilt der Eigenmietwert als Naturaleinkommen, dessen Besteuerung im Verbund mit relevanten Abzügen im Prinzip die Gleichbehandlung von Wohneigentümern und Mietern bzw. von selbstfinanzierten und fremdfinanzierten Wohneigentümern erlauben soll. Über die Wirksamkeit und Gerechtigkeit des Eigenmietwertes wird seit langem kontrovers diskutiert. Dabei wird immer wieder auch auf den Fall verwiesen, dass ältere Steuerpflichtige, welche ihre Hypothekarschulden abgebaut haben, durch einen hohen Eigenmietwert bestraft werden und deswegen der Abbau von Schulden unattraktiv sei. Wegen der Verknüpfung von massgebendem Einkommen und satzbestimmendem Einkommen übertragen sich als ungerecht empfundene Effekte auf das IPV-System. Ältere Personen mit tiefer Hypothekarschuld und hohem Eigenmietwert erhalten u.U. keine Prämienverbilligung. Bei jungen Familien mit Wohneigentum wirkt sich der Konnex weniger negativ aus, da diese in aller Regel noch höhere Hypothekarschulden haben und damit der Eigenmietwert durch deren Abzug tiefer ausfällt.

3.2 Ungerechte Ausgrenzung von Hauseigentümern?

Im Auftrag wird gefordert, dass beim satzbestimmenden Einkommen der Eigenmietwert in Abzug gebracht und die Abzüge für Liegenschaftskosten sowie die Schuldzinsen aufgerechnet werden. Beim satzbestimmenden Vermögen soll der Wert des selbstbewohnten Gebäudes mit Umschwung gemäss Katasterschätzung in Abzug gebracht werden. Damit hätte der Umstand, dass Gesuchstellende in einer eigenen Liegenschaft wohnen, kaum mehr eine oder keine Bedeutung bei der Berechnung eines IPV-Anspruchs. Fraglich sind die damit verbundenen Effekte.

Mit dem Abzug des Eigenmietwertes und dem Aufrechnen des Hypothekarzinses sowie der Investitionen in die Liegenschaft (was heute schon gemacht wird) würde zwar formal eine Gleichbehandlung zu Mietern hergestellt, weil die Wohnkosten in beiden Fällen für das massgebliche Einkommen keine Bedeutung mehr hätten. Faktisch käme es aktuell aber dennoch zu einer Besserstellung der Liegenschaftsbesitzer. Zum einen sind die Eigenmietwerte heute höher als die Schuldzinsen. Wer kaum mehr Hypothekarschulden hat, muss bei den aktuell tiefen Schuldzinsen geringe Auslagen für das Wohnen tragen. Zum anderen kosten Mietverhältnisse in aller Regel immer mehr als das Bewohnen eigener Liegenschaften. Dies verändert sich auch nicht, wenn die Schuldzinsen wieder steigen würden. Die geforderte Korrektur würde im Wesentlichen dazu führen, dass einige Personen in selbstbewohntem Wohneigentum gegenüber Mietern dank Subventionen jeden Monat mehr Mittel für den Lebensunterhalt zur Verfügung hätten und gleichzeitig ihr Vermögen erhalten könnten. Letztlich ist es nicht Aufgabe des Staates, über Subventionen die der Gesundheitsversorgung dienen, den Erhalt von Wohneigentum zu fördern. Dieselbe Beurteilung gilt für die geforderte Korrektur beim Vermögenswert.

Grundsätzlich ist auch nicht zu erwarten, dass mit der geforderten Korrektur eine wesentliche Entlastung bei den Pflegekosten oder bei den Ergänzungsleistungen zu erwarten ist. Dies zum einen, weil selbstbewohntes Wohneigentum auch bei Bezug von EL Schutz genießt. Zum anderen weil der Besitz von Liegenschaften per se den Heimeintritt nicht hinauszögert. Ob es zu einem solchen kommt, hängt im Wesentlichen von anderen Faktoren ab, namentlich von der Mobilität, vom gesundheitlichen Zustand, dem sozialen Umfeld, der Infrastruktur und insbesondere vom Wunsch nach Selbstbestimmung. Dabei dürfte es Mietern und Liegenschaftsbesitzern gleichermaßen schwerfallen, ein liebgewonnenes Zuhause aufzugeben.

3.3 Fazit

Aus unserer Sicht ist kein Handlungsbedarf erkennbar, um die Bezugchancen auf IPV für Personen in selbstbewohntem Eigentum zu verbessern. Die Gesetzgebung über die Ergänzungsleistungen schützt ältere Personen mit geringem Einkommen in selbstbewohntem Wohneigentum bereits gut, zumal in diesen Fällen die kantonale Durchschnittsprämie gedeckt wird. Daneben werden auch die Krankheits- und Zahnartztkosten vergütet.

Die gewünschten Änderungen sind nicht nur wegen Fragen der Gerechtigkeit abzulehnen, sondern weil dadurch auch der Vollzug erheblich verkompliziert und verteuert würde. In der aktuellen Systematik kann dank der engen Verknüpfung zu den Steuerwerten eine hoch automatisierte, effiziente und kostengünstige Abwicklung der Prämienverbilligung gewährleistet werden.

Die Ablehnung des vorliegenden Auftrages bedeutet jedoch nicht, dass wir die gegenwärtige Situation bei der Prämienverbilligung aus sozialpolitischer Sicht für befriedigend halten. Trotz der separaten Finanzierung der Verlustscheine muss die Schwelle für den Bezug von IPV hochgehalten werden. Dadurch bleiben die finanziellen Belastungen durch die Grundversicherung für wesentliche Teile der Bevölkerung sehr hoch. Entlastung könnte geboten werden, wenn mehr Mittel zur Verfügung gestellt würden. Dann liessen sich die Parameter grosszügiger ausgestalten, wovon insbesondere der untere Mittelstand und namentlich Haushalte ohne Kinder und/oder

Jugendliche profitieren könnten. Dadurch wären auch ältere steuerpflichtige Personen mit selbstbewohntem Wohneigentum automatisch bessergestellt, ohne dass diese durch eine fragliche Anpassung der aktuellen Systematik speziell privilegiert werden müssten.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (4); HAN, MUS, CIR, BOR (2019-045)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat
Kantonale Ausgleichskasse Kanton Solothurn, Abteilung IPV, Allmendweg 6, 4528 Zuchwil