



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2022-GC-203

Prämienverbilligung und prekäre Lebenslage: eine unakzeptable Situation

Urheber/in:	Michellod Savio / Galley Liliane
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	33
Einreichung:	18.11.2022
Begründung:	18.11.2022
Überweisung an den Staatsrat:	21.11.2022
Antwort des Staatsrats:	30.04.2024

I. Zusammenfassung der Motion

In ihrer am 18. November 2022 eingereichten und begründeten Motion fordern die Motionärinnen und Motionäre die Einführung eines Systems, das die Verzögerung zwischen den Verfügungen der Prämienverbilligungen und deren Auszahlung verringert. So könnte beispielsweise eine kantonale Stelle geschaffen werden, die Prämienverbilligungen vorfinanziert für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, deren Einkommen von einem Jahr zum anderen um mindestens 10 % schwankt. Die Motionärinnen und Motionäre schlagen vor, diese Änderung in Artikel 14 des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG, SGF 842.1.1) betreffend die Hilfe an die Versicherten sowie in der Verordnung über die Verbilligung der Krankenkassenprämien (VKP, SGF 842.1.13) zu verankern.

Die Motionärinnen und Motionäre erklären, dass sich sämtliche Kantone für die Bestimmung der wirtschaftlichen Verhältnisse und für den Erlass von Prämienverbilligungsverfügungen auf die Steuerveranlagungen stützen. Im Kanton Freiburg wird die Situation in der Steuerperiode $t - 2$ Jahre berücksichtigt; andere Kantone hingegen berücksichtigen die Daten aus dem Zeitraum $t - 3$ Jahre. Das Bundesgericht sieht einen Zeitraum von drei Jahren als akzeptabel an.

Die Motionärinnen und Motionäre weisen darauf hin, dass der zeitliche Abstand zwischen dem berücksichtigten Einkommen und der gewährten Höhe der Prämienverbilligung dazu führen kann, dass sich einige anspruchsberechtigte Personen in besonders schwierigen Situationen wiederfinden. Als Beispiel nennen sie allen voran Personen in prekären finanziellen Lagen, die keine Sozialhilfe beziehen und ein unbeständiges Einkommen ausweisen. Sie werden in einem solchen Fall keinen Anspruch auf Prämienverbilligungen haben, wenn sie diese am dringendsten benötigen.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend stellt der Staatsrat fest, dass als Schlussfolgerung der Motion zwar ein System gefordert wird, das die «Verzögerung zwischen der Verfügung der Prämienverbilligung und deren Auszahlung verringert», aus der Begründung der Motion jedoch hervorgeht, dass sie sich genauer gesagt auf den Abstand zwischen dem Zeitpunkt der berücksichtigten wirtschaftlichen Lage und

dem Zeitpunkt der Prämienverbilligungsverfügung bezieht. Der Staatsrat stellt fest, dass die vorliegende Motion damit die Grundlage des heutigen kantonalen Prämienverbilligungssystems ändern möchte, was erhebliche Herausforderungen und hohe Kosten mit sich brächte.

1. Heutiges System

In der Schweiz gilt das Prinzip der Kopfprämien, d. h. jede Person muss Prämien für die Krankenversicherung bezahlen. Die Prämien sind einkommensunabhängig, variieren aber je nach Alter, Wohnort sowie Krankenkasse. Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung sieht unter anderem ein System des Prämienausgleichs für Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen vor. Dieses Prämienverbilligungssystem wurde eingeführt, weil die Krankenversicherung eine der wenigen Sozialversicherungen ist, deren Finanzierung nicht von der finanziellen Situation des Individuums abhängt.

Wie von den Motionärinnen und Motionären erwähnt, werden die individuellen Prämienverbilligungen anhand der Steuerveranlagung berechnet, und zwar auf Grundlage der Daten aus der Steuerperiode, die zwei Jahre vor dem Jahr liegt, für das der Anspruch auf Prämienverbilligung geprüft wird (Jahr $x - 2$ Jahre).

Abgestützt auf die Bewertung, welche die Steuerverwaltung für die Steuerveranlagung durchführt, wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit berücksichtigt. Dank dieser Vorgehensweise ist keine zweite Ad-hoc-Bewertung nötig. Die betroffenen Personen werden von Amts wegen benachrichtigt, wenn sie Anspruch auf Prämienverbilligung haben. Dieses System hat insbesondere den Vorteil, dass alle Freiburgerinnen und Freiburger gleich behandelt werden. Zudem ist das eingeführte System hochgradig automatisiert – eine Notwendigkeit angesichts der vielen Personen, die Anspruch auf Prämienverbilligung haben (ca. 91 000 Personen im Jahr 2023 für einen Betrag von 196 Millionen Franken). Als Beispiel: Die Ausgleichskasse hat im November 2022 rund 70 000 Schreiben versandt.¹

Da die meisten Steuerveranlagungen (Jahr $x - 2$ Jahre) in den Monaten November und Dezember zugestellt werden, können die Verfügungen für die Prämienverbilligung parallel dazu erlassen werden. Dies trägt zum Ziel der Bundesgesetzgebung bei, nämlich dass die Prämienverbilligung so ausbezahlt wird, dass die anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen (Art. 65 Abs. 3 KVG). Auf diese Weise kann den Versicherern die Höhe der Prämienverbilligung vor der ersten Prämienabrechnung im Januar kommuniziert werden.

Schliesslich gilt weiter zu betonen, dass das Kantonsgericht diese Praxis wiederholt bestätigt hat und in mehreren Urteilen zitiert, darunter: *Die Verfahrensweise der Kasse darf nicht in Frage gestellt werden. Sie stützt sich jedes Jahr und für jeden Versicherten auf eine vergleichbare Grundlage, die eine Gleichbehandlung aller Versicherten gewährleistet. Dies trägt auch dazu bei, dass es bei den Verfügungen nicht zu Verzögerungen kommt und die Versicherten gegebenenfalls erst einmal ihre gesamten Prämien begleichen müssen. Hier gilt zu betonen, dass es gerechtfertigt ist, dass das Verfahren zur Prämienverbilligung im Sinne der Wirksamkeit und zur Förderung der*

¹ Diese Zahl umfasst die Verfügungen der Prämienverbilligungen als auch die Informationen an Haushalte, die möglicherweise einen neuen Anspruch auf Prämienverbilligungen haben, und an Haushalte, deren Anspruch erlischt ist.

angestrebten Gleichbehandlung einem gewissen Schematismus folgt (vgl. Urteil KG FR 608 2013 5 vom 22. September 2014 E. 6b).²

2. In der Motion gefordertes System

Die Motionärinnen und Motionäre fordern die Einführung eines Systems, das den zeitlichen Abstand zwischen der berücksichtigten finanziellen Situation und der Verfügung der Prämienverbilligung verringert, zum Beispiel über eine kantonale Stelle zur Bevorschussung der Prämienverbilligungen.

Dies würde zwangsläufig bedeuten, dass die Beiträge basierend auf finanziellen Faktoren, die noch nicht von der kantonalen Steuerbehörde geprüft wurden, neu berechnet werden müssten; es würde ein Parallelsystem zur Bestimmung der aktuellen finanziellen Situation geschaffen.

Zur Wahrung der Gleichbehandlung bei der Prämienverbilligungsberechnung müssten zudem die nicht spontan gemeldeten Fälle ermittelt werden, in denen das Einkommen um mehr als 10 % steigt.

Konkret würde dies bedeuten, dass der derzeitige, hochgradig automatisierte Betrieb grundlegend geändert und auf ein Case-Management-System umgestellt werden müsste. Dieses neue System würde regelmässige Überprüfungen erfordern; die Anspruchsberechtigten müssten Nachweise dafür erbringen, dass ihre aktuelle wirtschaftliche Situation den Anspruch auf Prämienverbilligung noch immer begründet. Die übermittelten Unterlagen sowie die Prämienverbilligungsverfügungen müssten manuell analysiert werden, da eine Automatisierung in diesem Fall nicht möglich ist.

Vor diesem Hintergrund wäre eine rasche Gewährung der Beiträge nicht mehr möglich, insbesondere nicht am Jahresende. Dies würde die Situation von Personen verschlechtern, die Anspruch auf Prämienverbilligungen hatten und auch im Folgejahr haben werden. Sie wären gezwungen, während der Dossierbearbeitung die gesamte Prämie vorzuschüssen, was nach einer summarischen Analyse wahrscheinlich gegen die Anforderungen der Bundesgesetzgebung verstossen würde (Art. 65 Abs. 3 KVG).

Durch diesen Paradigmenwechsel müsste eine neue Dienststelle in der Kantonsverwaltung geschaffen werden, da sich das neue System stark von den anderen Aufgaben der Ausgleichskasse unterscheiden würde.

Zudem verlangt das Bundesrecht, dass die Beiträge direkt an die Versicherer ausbezahlt werden, und nicht an die anspruchsberechtigten Personen (Art. 65 Abs. 1 KVG). So müssten die Versicherer ihre Prämienrechnungen bei jeder Veränderung der Beitragshöhe anpassen, wenn sich das Einkommen um mehr als 10 % verändert. Die Versicherer bräuchten zusätzliche Ressourcen, und das Vorgehen könnte zu Verzögerungen bei der Berücksichtigung von Beiträgen oder bei Erhöhungen der Krankenversicherungsprämien führen.

Der Staatsrat betont daher, dass die Effizienz des derzeitigen Systems durch eine schwerfällige und sehr kostspielige Verwaltungsmaschinerie ersetzt werden würde (siehe Abschnitt *Finanzielle Auswirkungen*), was sich wiederum negativ auf die Versicherer und allen voran auf die Anspruchsberechtigten auswirken würde.

² Beispielsweise 608 2017 294, Urteil vom 1. Oktober 2018; Übersetzung, Original nur auf Französisch.

3. Finanzielle Auswirkungen

Mit der Einführung eines neues System, das den zeitlichen Abstand zwischen der zugrunde liegenden Steuerveranlagung und ihrer Anwendung für die Prämienverbilligungen verringert, müsste – wie bereits erwähnt – eine neue kantonale Stelle geschaffen werden.

In einem solchen Case-Management-System kann ein/e Sachbearbeiter/in pro Jahr höchstens die Dossiers von 400 bis 500 Personen verwalten. Unter Berücksichtigung von rund 72 000 regulären Anspruchsberechtigten³ entspricht dies einem Einsatz von mindestens 140 VZÄ. Jedoch kann ein/e Sachbearbeiter/in nicht alle Anpassungen gleichzeitig vornehmen. Von der Einreichung der Unterlagen durch die Anspruchsberechtigten bis zur Verfügung wird es daher zwangsläufig bis zu einem Jahr dauern.

Die Neuaufwendungen für den Staat bezüglich Position Prämienverbilligungen können wie folgt abgeschätzt werden:

Neue Aufwendungen	Betrag
IT-Kosten (neues Programm, einmalige Kosten)	5 bis 10 Millionen Franken
Logistikkosten (Computer / Büro / Räumlichkeiten)	5 Millionen Franken
Personalaufwand (140 VZÄ)	12 Millionen Franken
Total (für das erste Jahr)	22 bis 27 Millionen Franken

Angesichts der Höhe der Ausgaben, die durch die Einführung des neuen Systems entstehen, wäre eine Volksabstimmung (obligatorisches Finanzreferendum) erforderlich.

Zum Vergleich: Für das aktuelle System hat die Ausgleichskasse dem Staat Freiburg im Jahr 2023 etwas weniger als 2,5 Millionen Franken in Rechnung gestellt. Das in der Motion vorgeschlagene System würde somit im ersten Jahr fast das Zehnfache und in den Folgejahren fast das Siebenfache (ca. 17 Millionen Franken) kosten, und dies bei fragwürdigen Auswirkungen.

So ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Einführung eines solchen Systems einen Verwaltungsballast zur Folge hätte. Einen Verwaltungsballast, wie er von einigen Grossrätinnen und Grossräten in einer [parlamentarischen Anfrage](#) befürchtet wird, die im Februar dieses Jahres eingereicht wurde.

4. Schlussfolgerung

Der Staatsrat ist der Meinung, dass der Vorteil des in der Motion geforderten Systems – nämlich Anspruchsberechtigte mit geringem und schwankendem Einkommen besser zu unterstützen – die zahlreichen Nachteile nicht auszugleichen vermag, nämlich:

- > zeitliche Verzögerung, so dass die Anspruchsberechtigten ihre Prämien vorschiesse müssten;
- > kein Automatismus möglich mit einem daraus resultierenden Effizienzverlust;
- > erhebliche Kostenzunahme und Verwaltungsballast;
- > mehr Verwaltungsaufwand für Anspruchsberechtigte, Versicherer und Staat.

Aus diesen Gründen schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat die Ablehnung der Motion vor.

³ Entspricht dem Total der Anspruchsberechtigten (ca. 91 000) abzüglich Bezüger/innen von Ergänzungsleistungen (ca. 12 000) und Sozialhilfebezüger/innen (ca. 7000).