

Ratschlag

betreffend

Änderung des Gesetzes über die Krankenversicherung im
Kanton Basel-Stadt (GKV) vom 15. November 1989

vom 7. September 2004 / 032068 / FD

1. Begehren

Mit dem vorliegenden Bericht beantragen wir Ihnen zwei Sparmassnahmen (Ziffern 1 und 2) sowie eine weitere Änderung aus dem Bereich der Prämienverbilligung. Namentlich schlagen wir Ihnen vor,

1. für die Anspruchsbeurteilung auf Prämienbeiträge bei in Ausbildung stehenden Personen unter 25 Jahren die wirtschaftlichen Verhältnisse der Eltern ausnahmslos zu berücksichtigen,
2. im Bereich der Prämienbeiträge dem Regierungsrat die Kompetenz einzuräumen, Sanktionen bei Verletzungen der Meldepflicht anzuordnen und
3. eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um eine Verrechnung von Rückforderungen aus den Bereichen Ergänzungsleistung und Prämienverbilligung mit laufenden Ansprüchen auf Prämienbeiträge zu ermöglichen.

Wir beantragen Ihnen, die entsprechenden Änderungen des kantonalen Gesetzes über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt (GKV) gutzuheissen.

Verschiedene weitere Sparmassnahmen, welche der Regierungsrat im Bereich der Prämienverbilligung in eigener Kompetenz veranlassen konnte, wurden bereits beschlossen.

2. Anspruchsbeurteilung von in Ausbildung stehenden Personen unter 25 Jahren unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Eltern

2.1 Ausgangslage

Im GKV ist derzeit festgelegt, dass Personen in Ausbildung, die überwiegend selber für ihren Lebensunterhalt aufkommen, einen selbständigen Anspruch auf Prämienverbilligung haben. In der konkreten Umsetzung bedeutet dies, dass der Anspruch auf Prämienverbilligungen von Lehrlingen sowie Studentinnen und Studenten mit einem Einkommen von über Fr. 10'800.- p.a. (d.h. über Fr. 900.- pro Monat) ohne Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern beurteilt wird. Diese Regelung passt schlecht zur (bis zum Abschluss der Erstausbildung bestehenden) Unterhaltspflicht der Eltern und kann dazu führen, dass Kinder von Eltern mit hohem Einkommen und/oder Vermögen Prämienverbilligungen erhalten, ohne dass bei Berücksichtigung der Einkommen und Vermögen der gesamten Familie von wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen gesprochen werden kann.

Die aktuelle Regelung führt teilweise auch zu paradoxen Ergebnissen, indem ein Lehrling sowie dessen Familie bei einem Lehrlingslohn von Fr. 750.- pro Monat im ersten Lehrjahr noch keinen Anspruch auf Prämienverbilligung hat, da das gesamte Familieneinkommen massgebend ist. Sobald der Lehrlingslohn aber im 2. Lehrjahr auf beispielsweise Fr. 1'100.- pro Monat ansteigt, erhält der Lehrling unabhän-

gig vom Familieneinkommen auf Antrag Prämienbeiträge in der tiefsten Einkommensgruppe (d.h. die höchsten Prämienbeiträge) und zwar obwohl das Einkommen der gesamten Familie vom 1. auf das 2. Lehrjahr insgesamt zugenommen hat.

2.2 Vorgeschlagene Änderung

Mit der vorgeschlagenen Änderung des GKV sollen bei der Prüfung eines möglichen Anspruchs auf Prämienverbilligung von in Ausbildung stehenden Personen unter 25 Jahren die wirtschaftlichen Verhältnisse der (unterhaltspflichtigen) Eltern immer berücksichtigt werden. Allfällige Einkommen der in Ausbildung stehenden Personen sollen mit den Einkommen der Eltern addiert werden. Auf dieser Grundlage soll das anrechenbare Einkommen eruiert werden, das für die Prämienbeiträge massgeblich ist.

Die Regelung soll unabhängig davon gelten, ob die Eltern ebenfalls wie die Bezüger Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt haben. Ein Anspruch der Eltern ist selbstverständlich auch weiterhin nur im Wohnsitzkanton möglich. Haben zum Beispiel die Eltern einer im Kanton Basel-Stadt niedergelassenen Studentin ihren Wohnsitz im Kanton Basel-Landschaft, so kann nur ein möglicher Anspruch der Studentin geprüft werden. Bei der Berechnung des anrechenbaren Einkommens sind neu die wirtschaftlichen Verhältnisse der Eltern unter Anrechnung allfälliger Einkommen und Vermögen der Studentin zu berücksichtigen. Die Studentin würde in casu dazu aufgefordert werden, die notwendigen Unterlagen der Eltern zu beschaffen und einzureichen, ansonsten die Ausrichtung von Prämienbeiträgen mangels möglicher Anspruchsprüfung zu unterbleiben hätte.

Die dargestellte Vorgehensweise wird auch schon heute in all denjenigen Fällen angewandt, wo in Ausbildung stehende Personen unter 25 Jahren nicht überwiegend selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen.

2.3 Finanzielle Einsparungen

Aufgrund detaillierter Abklärungen und Stichproben sind wir zum Schluss gelangt, dass ein Wechsel vom bisherigen System zum konsequenten Abstellen auf das Familieneinkommen während der Ausbildungsphase netto zu Einsparungen führt. Dies beruht im Wesentlichen auf der Tatsache, dass die in Ausbildung stehenden Personen statt eines Anspruchs in der tiefsten Einkommensgruppe zusammen mit ihrer Familie wenn - überhaupt - nur einen Anspruch in der obersten oder zweitobersten Beitragsgruppe haben. Aufgrund der relativ bescheidenen Prämienbeiträge in diesen Einkommensgruppen überwiegt betragsmässig der Effekt der Rückstufung der Personen in Ausbildung auf das Niveau der Anspruchsberechtigung der gesamten Familie, resp. in manchen Fällen des Wegfalls der Anspruchsberechtigung. Diese Effekte zu beziffern ist allerdings sehr schwierig. Gemäss vorgenommener Modellrechnung gehen wir von Netto-Einsparungen von 1 Mio. Franken p.a. aus.

3. Sanktionen bei Meldepflichtverletzungen

3.1 Ausgangslage

Wird bei einer Überprüfung des Anspruchs auf Prämienverbilligung festgestellt, dass der Bezüger es unterlassen hat, eine Änderung der finanziellen oder relevanten persönlichen Verhältnisse zu melden und daher zuviel Prämienbeiträge bezog, so wird nach geltender Gesetzeslage lediglich der zuviel ausbezahlte Betrag zurückgefordert. Eine Sanktion der Verletzung der Meldepflicht erfolgt jedoch nicht. Der Bezüger wird durch die Rückforderung finanziell lediglich so gestellt, als ob er seiner Meldepflicht nachgekommen wäre.

Im Bereich der kantonalen Beihilfen ist es hingegen beispielsweise üblich, in diesen Fällen einen Schadenszins zu verlangen. So bestimmt § 22 des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie über die Ausrichtung von kantonalen Beihilfen (EG/ELG), dass wer durch unwahre oder unvollständige Angaben oder in anderer Weise für sich die Ausrichtung einer Beihilfe erwirkt, den zu Unrecht ausgerichteteten Betrag mit Zins zu 5% zurückzuerstatten hat.

3.2 Vorgeschlagene Änderung

Die vorgeschlagene Bestimmung im GKV ermächtigt den Regierungsrat, die Meldepflichtverletzungen auch im Bereich der Prämienverbilligung zu sanktionieren.

Im Vergleich zum erwähnten Beispiel der kantonalen Beihilfen ist die Berechnung und Einforderung eines Schadenszinses bei der Prämienverbilligung allerdings nicht ohne Weiteres vollziehbar. Dies hängt v.a. damit zusammen, dass sowohl die Auszahlung der Prämienbeiträge als auch in der Mehrheit der Fälle die entsprechenden Rückforderungen über die Krankenversicherer abgewickelt werden. Die Zeitspanne, für welche ein Schadenszins zu berechnen wäre, würde damit sowohl von der Bearbeitungsdauer bei der Verwaltung wie auch von derjenigen auf Seiten der Versicherungen abhängen. Dies würde zu komplizierten Berechnungen und in der praktischen Zusammenarbeit mit bis zu 100 Krankenversicherern zu unverhältnismässig hohem Verwaltungsaufwand führen. Ausserdem würde der selbe Tatbestand (Meldepflichtverletzung) je nach Höhe der bisherigen Beiträge unterschiedlich sanktioniert. Personen in tiefen Einkommensgruppen (d.h. mit hohen Prämienbeiträgen) hätten für dieselbe Unterlassung eine stärkere Sanktion zu gewärtigen, als Personen in höheren Einkommensgruppen.

Davon ausgehend, dass das zu sanktionierende Verhalten (Meldepflichtverletzung) einheitlich bestraft werden sollte und arbeitsaufwändige (pro rata) Zinsberechnungen zu vermeiden sind, soll eine Meldepflichtverletzung deshalb stets mit einem fixen Betrag sanktioniert werden. Als angemessen erachten wir einen Betrag in der Höhe von Fr. 80.-. Aufgrund der vorgeschlagenen Bestimmung kann

der Regierungsrat dann auf Verordnungsstufe (Verordnung über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt / KVO) eine entsprechende Regelung vornehmen.

Um dem Regierungsrat zu ermöglichen, auf mögliche Entwicklungen mit entsprechenden Sanktionen einzuwirken, soll die Kompetenz allgemein gehalten sein und dem Regierungsrat den notwendigen Gestaltungsspielraum belassen.

3.3 Finanzielle Einsparungen

Gemäss der aktuellen Anzahl an sanktionierbaren Rückforderungen (ca. 3'100 p.a.) kann mit Einnahmen in der Höhe von ca. Fr. 250'000.- pro Jahr gerechnet werden. Diesen Mehreinnahmen ist der zusätzlich anfallende Verwaltungsaufwand gegenüberzustellen, welchen wir auf ca. Fr. 50'000.- p.a. schätzen, sodass netto ein Spareffekt von rund Fr. 200'000.- p.a. zu erwarten ist.

Die erwarteten Einnahmen decken ca. einen Viertel der im Rahmen der Revisionen anfallenden Gesamtaufwendungen, sodass der vorgesehene Betrag von Fr. 80.- pro Meldepflichtverletzung nicht als übersetzt zu betrachten ist.

Erfahrungsgemäss sind mit den regelmässig durchgeführten Revisionen zahlreiche Änderungen verbunden, welche im Durchschnitt aller Revisionen zu deutlichen Ausgabenminderungen führen, die den Revisionsaufwand um ein Mehrfaches übersteigen.

4. Verrechnung von Rückforderungen aus den Bereichen Ergänzungsleistung und Prämienverbilligung mit laufenden Ansprüchen auf Prämienbeiträge

4.1 Ausgangslage

Nach geltender Rechtslage können Rückforderungen aus den Bereichen Ergänzungsleistung und Prämienverbilligung nicht mit laufenden Ansprüchen auf Prämienbeiträge verrechnet werden. In der Praxis werden daher lediglich Rückforderungen aus dem Bereich der Prämienverbilligung mit fälligen Prämienbeiträgen verrechnet, wenn dies mit der betroffenen Person so vereinbart wurde.

Gemäss Art. 27 der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung können Rückforderungen (aus dem Bereich Ergänzungsleistung) mit fälligen Leistungen auf Grund anderer Sozialversicherungsgesetze verrechnet werden, soweit diese Gesetze eine Verrechnung vorsehen.

4.2 Vorgeschlagene Änderung

Mit der vorgeschlagenen Bestimmung soll die gesetzliche Grundlage für die Verrechnung von Rückforderungen mit fälligen Prämienbeiträgen geschaffen werden. Dadurch wird es möglich, auch bei zahlungsunwilligen Schuldern die Rückforderungen zu tilgen. Auch ist es stossend, wenn z.B. Prämienbeiträge ausbezahlt werden müssen, obwohl der Bezüger in der Vergangenheit zuviel Prämienverbilligung bezog und nicht gewillt ist, diese zurückzubezahlen. Diese Massnahme ist von untergeordneter finanzieller Bedeutung, da zu Unrecht ausgerichtete Beiträge nur zu einem sehr geringen Teil nicht zurückbezahlt werden. Der auf die bisher mangelnde Verrechnungsmöglichkeit entfallende Teil kann nicht mit hinreichender Sicherheit beziffert werden.

5. Erläuterungen der einzelnen zu ändernden Gesetzesbestimmungen des Entwurfs

§ 17

Die Anspruchsberechtigung von in Ausbildung stehenden Personen unter 25 Jahren ist in Absatz 4 dieses Paragrafen geregelt. Um in all diesen Fällen die wirtschaftlichen Verhältnisse der Eltern zu berücksichtigen, ist der Teilsatz „für deren Unterhalt die Eltern oder ein Elternteil überwiegend aufkommen“ zu streichen. Da Eltern, die nicht im Kanton Basel-Stadt krankenversichert sind, hier auch keine Prämienbeiträge beziehen können, ist auf ihre „wirtschaftlichen Verhältnisse“ und nicht auf deren „Anspruchsberechtigung“ abzustellen. Im Gegensatz zur bisher geltenden Bestimmung wird auch nicht mehr darauf abgestellt, ob und von wem effektiv Unterhaltsleistungen erbracht werden, da von der allgemeinen Unterhaltspflicht der Eltern ausgegangen wird. Zur Verdeutlichung wird in einem zweiten Satz festgehalten, dass diese Regelung auch dann gilt, wenn sich der Wohnsitz der Eltern nicht im Kanton Basel-Stadt befindet.

§ 20

Der § 20 regelt die Modalitäten des Anspruches auf Prämienbeiträge und die Rückerstattung ungerechtfertigt ausgerichteter Beiträge. Die Gesetzessystematik legt nahe, in einem 5. Absatz dieses Paragrafen den Regierungsrat zur Sanktionierung von ungerechtfertigten Bezügen zu ermächtigen, soweit diese infolge einer Meldepflichtverletzung ergingen. Im Übrigen verweisen wir auf unsere Ausführungen unter Ziffer 3.

§ 23

Die unter Ziffer 4 vorgeschlagene Verrechnung von Rückforderungen aus den Bereichen Ergänzungsleistung und Prämienverbilligung mit fälligen Prämienbeiträgen ist sinnvollerweise in einer neuen Bestimmung unter dem neuen Titel „Verrechnung“ zu regeln.

Übergangsbestimmung

Aus technischen Gründen ist es nicht möglich, bei Inkrafttreten der Regelung betreffend Berechnung des anrechenbaren Einkommens bei in Ausbildung stehenden Personen unter 25 Jahren (vgl. Ziffer 2) gleichzeitig die Ansprüche aller betroffenen Bezüger neu zu berechnen. Es ist deshalb eine entsprechende Übergangsbestimmung notwendig. Bei bereits bestehenden Ansprüchen auf Prämienbeiträge soll eine Neuberechnung des massgeblichen Einkommens gemäss § 17 Abs. 4 möglichst rasch, spätestens aber bei der nächsten Überprüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse erfolgen.

6. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, den nachstehenden Entwurf zu einer Anpassung des Gesetzes über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt (GKV) anzunehmen.

Basel, 9. September 2004

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Staatsschreiber

Jörg Schild

Dr. Robert Heuss

Anhang:

- Grossratsbeschluss
- Synoptische Darstellung der Gesetzesänderungen

Gesetz über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt (GKV)

Änderung vom.....

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag des Regierungsrates, beschliesst:

Das Gesetz über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt (GKV) vom 15. November 1989 wird wie folgt geändert:

§ 17 Abs. 4 erhält folgende neue Fassung:

⁴ Bei in Ausbildung stehenden Personen unter 25 Jahren besteht der Anspruch auf Prämienbeiträge nach Massgabe der wirtschaftlichen Verhältnisse der Eltern. Dies gilt auch dann, wenn die Eltern ihren Wohnsitz nicht im Kanton Basel-Stadt haben.

§ 20 wird um folgenden Absatz 5 ergänzt:

⁵ Der Regierungsrat kann den ungerechtfertigten Bezug von Prämienbeiträgen sanktionieren, wenn die Ausrichtung der Beiträge aufgrund einer Verletzung der Meldepflicht zu Unrecht erfolgte.

Es wird folgender neuer § 23 mitsamt Titel eingefügt:

Verrechnung

§ 23. Rückforderungen aus den Bereichen Prämienverbilligung und Ergänzungsleistung können mit fälligen Prämienbeiträgen verrechnet werden.

II. Übergangsbe-

stimmung

Bei bereits bestehenden Ansprüchen auf Prämienbeiträge ist eine Neuberechnung des massgeblichen Einkommens gemäss § 17 Abs. 4 spätestens ab der nächsten Überprüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse zu berücksichtigen.

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft wirksam.