



Teilrevision EG KVG

Teilrevision Einführungsgesetz vom 13. Juni 1999 zum Krankenversicherungsgesetz (Änderung der Bestimmungen über die Prämienverbilligung und die Rechtspflege)

Erläuterungen zum Teilrevisionsentwurf vom 16. Juni 2010

I. Ausgangslage

Im Zuge der Anpassung des kantonalen Rechts ans Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde das Einführungsgesetz vom 13. Juni 1999 zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG) auf den 1. Januar 2008 hin letztmals teilrevidiert. Aus zwei verschiedenen Gründen drängt sich eine erneute Teilrevision der Bestimmungen über die Prämienverbilligung in der obligatorischen Krankenversicherung auf.

– Urteil des Sozialversicherungsgerichts vom 24. September 2008

Das Sozialversicherungsgericht hat die geltende Regelung der für die Prämienverbilligung massgebenden Verhältnisse (§ 9 Abs. 2 EG KVG) in einem Urteil vom 24. September 2008 für verfassungswidrig erklärt, da bei der Bemessung der Prämienverbilligung nicht hinreichend klar sei, auf welche Veranlagung welcher Steuerperiode abzustellen sei. Darin liege ein willkürliches Moment, denn es sei so nicht eindeutig festgelegt, nach den Steuerfaktoren welchen Jahres sich der Anspruch auf Prämienverbilligung für ein bestimmtes Jahr richte; es könne auch auf den Stand des Veranlagungsverfahrens ankommen. Zudem seien die Voraussetzungen für eine Anpassung der Prämienverbilligung bei veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen in willkürlicher und rechtsungleicher Weise festgelegt. Vor diesem Hintergrund ist § 9 EG KVG klarer zu fassen.

– KVG-Revision vom 19. März 2010

Eine Änderung des EG KVG wird auch durch eine Revision des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG) notwendig. Die eidgenössischen Räte haben Art. 64a KVG am 19. März 2010 dahingehend geändert, dass die Verlustscheinsübernahme für nicht bezahlte Prämien und Kostenbeteiligungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung gesamtschweizerisch vereinheitlicht wird. Die kantonale Regelung der Verlustscheinsübernahme (§ 18 Abs. 2 EG KVG) wird damit hinfällig. Neu ist dafür die für die Entschädigung der Verlustscheine zuständige kantonale Stelle und die Revisionsstelle, welche die Abrechnungen der Krankenkassen revidiert, zu bezeichnen. Zudem muss im kantonalen Recht eine gesetzliche



Grundlage für den Datenfluss zwischen Krankenkassen und Sozialversicherungsanstalt (SVA) bzw. Wohngemeinde des säumigen Prämienzahlers geschaffen werden. Der ebenfalls revidierte Art. 65 KVG sieht neu vor, dass die Durchführung der Prämienverbilligung bundesweit vereinheitlicht wird, was eine Anpassung von §§ 19, 20, 23 und 24 EG KVG (Bestimmungen über das Verfahren der Prämienverbilligung, die Rückforderung von zu Unrecht ausgerichteten Beiträgen und die Abrechnung und Entschädigung der SVA) notwendig macht.

Schliesslich sollen mit der anstehenden Teilrevision auch vier weitere Bestimmungen des EG KVG geändert werden, nämlich § 13 (zu den Jungen Erwachsenen in Ausbildung), § 20 (zur Rückforderung der Prämienverbilligung), § 21 (zur Verjährung) sowie § 29a (zur Rechtspflege).

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 9. Massgebende Verhältnisse

Das Sozialversicherungsgericht rügte in einem Urteil vom 24. September 2008, dass § 9 EG KVG verfassungswidrig sei, da nicht hinreichend klar sei, auf welche Steuerveranlagung welchen Jahres abzustellen sei. Darin liege ein willkürliches Moment.

Art. 65 Abs. 3 KVG gibt den Kantonen zwei sich im Kern widersprechende Vorgaben: einerseits ist bei der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen der Prämienverbilligung auf die „aktuellsten Einkommensverhältnisse“ abzustellen, und andererseits müssen die Prämien bereits ab Januar verbilligt werden, damit die Anspruchsberechtigten ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen - dies bedingt eine frühzeitige Ermittlungsphase. Die Ermittlung der berechtigten Personen muss bei den 171 Gemeinden erfolgen, was einige Wochen Zeit braucht. Die Prämienverbilligung wird zudem nur auf Antrag hin gewährt, was ebenfalls Zeit kostet, da rund 300 000 Antragsformulare bearbeitet werden müssen.

Das Ermittlungsverfahren muss aus diesen Gründen so spät wie möglich, aber so früh wie notwendig beginnen. Denn je später es begonnen wird, umso mehr Steuereinschätzungen liegen vor und umso höher ist die Anzahl verlässlicher Entscheidungsgrundlagen; umgekehrt muss die SVA genügend Zeit haben, um die ermittelten Personen anzuschreiben und die Anträge zu verarbeiten. Der Gesetzesentwurf sieht in § 9 Abs. 1 als Stichtag neu den 1. April des Vorjahres des Auszahlungsjahres vor (statt wie bisher den 1. Januar). Zu diesem Zeitpunkt liegen ca. 80% der Steuereinschätzungen der vorjährigen Steuerperiode vor. Sie basieren auf den Steuerfaktoren des Vorjahres. So wurden beispielsweise die 2010 ausbezahlten Prämienverbilligungen im 2009 ermittelt. In der Regel, also in rund 80% der Fälle, erfolgte diese Ermittlung aufgrund der Steuerfaktoren 2007. Nur Steuereinschätzungen können maschinell verarbeitet werden, nicht aber Selbstdeklarationen (beispielsweise aufgrund der Steuererklärung). Aktuellere Steuerfaktoren als dreijährige können somit nicht herangezogen werden, weil diese auf einer Selbstdeklaration beruhen und manuell bearbeitet werden müssten, was jedenfalls für die grösseren Städte nicht machbar wäre.



Massgebend ist wie bis anhin das für die Ermittlung des Steuersatzes massgebende steuerbare Gesamteinkommen und Gesamtvermögen. Neu soll in § 9 Abs. 2 ausdrücklich auf die entsprechenden Bestimmungen des Steuergesetzes verwiesen werden.

Mit Stichtag 1. April können wie gesagt rund 80% der Steuerpflichtigen anhand der definitiven Einschätzung mit dreijährigen Zahlen maschinell auf die Anspruchsberechtigung hin überprüft werden. Bei den restlichen 20% liegt die Einschätzung am Stichtag noch nicht vor, und es sind deshalb ältere Zahlen heranzuziehen. Älter als vier Jahre sollen sie aber mit Blick auf Art. 65 Abs. 3 KVG auf keinen Fall sein. Mit dieser Regelung dürften bei den Gemeinden aber immerhin rund 98,5% der Steuerpflichtigen maschinell erfasst werden können.

Anders lässt sich das Verfahren nicht gestalten, ohne Art. 65 zu verletzen. Es wäre zwar möglich, eine für alle Versicherten gleiche Steuerperiode zu definieren, deren Faktoren massgebend wären (so verlangt es an sich das Sozialversicherungsgericht). Diese Steuerperiode müsste aber so weit zurück liegen, dass die massgebenden Zahlen bei der grossen Mehrheit der Versicherten veraltet wären (mindestens vier Jahre zurück), denn die grösseren Städte wären wie erwähnt schlicht nicht in der Lage, 20 oder mehr Prozent der Steuerdaten manuell (aufgrund einer Selbstdeklaration) auf die Anspruchsberechtigung hin zu untersuchen. Damit ist daran festzuhalten, dass massgebend die jüngste Steuereinschätzung sein soll, wobei offen bleiben muss, ob sie auf den Steuerfaktoren von vor drei oder vier Jahren basiert. Es soll aber in § 9 Abs. 2 festgeschrieben werden, dass mehr als vier Jahre zurückliegende Steuerfaktoren nicht berücksichtigt werden.

Liegt die Steuereinschätzung nach vier Jahren noch nicht vor oder ist sie noch nicht rechtskräftig, weil sie die steuerpflichtige Person angefochten hat, ist auf die Zahlen gemäss Selbstdeklaration abzustellen. Nach Eintritt der Rechtskraft der Einschätzung ist der betroffenen Person auf Antrag hin eine Korrekturmöglichkeit einzuräumen, sofern die Einschätzung zu ihren Gunsten ausfällt - das heisst ein tieferes steuerbares Einkommen ergibt als nach der Selbstdeklaration. Ein solches Vorgehen widerspricht dem Bundesrecht nicht (vgl. den Wortlaut von Art. 65 Abs. 3 KVG: Die Kantone sorgen dafür, dass „insbesondere auf Antrag der berechtigten Person“ die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden). Für den Antrag ist eine im Rechts- und Behördenverkehr übliche Frist von 30 Tagen zu gewähren, die nicht erstreckbar ist. Der Antrag ist bei der aktuellen Wohngemeinde zu stellen, die sich die korrekten Daten beschaffen muss, falls sie nicht über sie verfügt. Dies alles ist im neuen § 9 Abs. 3 enthalten. Fällt die rechtskräftige Steuereinschätzung zu Ungunsten des oder der Versicherten aus und wurde eine Prämienverbilligung bereits ausbezahlt, fordert sie die SVA zurück (vgl. § 20 hiernach).

Vom Fehlen einer rechtskräftigen Steuereinschätzung zu unterscheiden ist die Verschlechterung der Einkommens- oder Vermögensverhältnisse. Bisher war für eine Neubeurteilung des Prämienverbilligungsanspruchs in einem solchen Fall eine „massgebende“ Abweichung vorausgesetzt (in § 17 Abs. 2 der Verordnung zum EG KVG war die Mindestabweichung bei 30% festgelegt, was das Sozialversicherungsgericht als rechtsungleich und willkürlich bezeichnet hat). Tritt im Vergleich zum Stichtag beispielsweise wegen Verlusts der Arbeitsstelle eine Verschlechterung des Einkommens oder des Vermögens ein, kann gemäss dem neuen § 9 Abs. 4 nunmehr in jedem Fall ein ausserordentliches Gesuch auf Ausrichtung oder Anpassung der Prämienverbilligung gestellt werden. Einzige Grenze ist eine zeitliche: das Gesuch muss innerhalb der zweijährigen Verjährungsfrist gestellt werden. Die bis anhin geltende Einschränkung der „massgebenden Abweichung“ (§ 9 Abs. 3



des geltenden Gesetzes) wird in Nachachtung des Gerichtsurteils fallen gelassen. Ein Gesuch auf Neu Beurteilung kann wie bisher jederzeit - innerhalb der Verjährungsfrist - auch im Falle von veränderten persönlichen Verhältnissen gestellt werden (beispielsweise im Falle von Ehetrennung oder -scheidung). Das Gesuch ist bei der aktuellen Wohngemeinde einzureichen, die es auch prüfen muss.

Der bisherige Absatz 4 (Delegation der Einzelheiten an den Regierungsrat) bleibt unverändert, wird aber zu Absatz 5.

§ 13. c. Junge Erwachsene in Ausbildung

In § 13 Abs. 1 ist der Passus „auf Antrag an die Sozialversicherungsanstalt“ zu streichen, denn der Antrag an die Sozialversicherungsanstalt ist die in § 19 festgelegte Regel und nicht etwa, wie die ausdrückliche Nennung an dieser Stelle nahelegen könnte, eine Ausnahme.

Die geltende Regelung von § 13 Abs. 2 hat sich in der Praxis nicht bewährt. Sie war gedacht für in Ausbildung stehende Jugendliche, deren Eltern im Kanton Zürich, sie aber in einem anderen Kanton wohnen und dort keine Prämienverbilligung erhalten. Sie wurde seit ihrer Einführung am 1. Januar 2008 kein einziges Mal beansprucht, wohl vor allem deshalb, weil die Prämienverbilligung für diese Personen vom Bundesrecht vorgeschrieben ist und daher in allen Kantonen zu erfolgen hat. Zudem behalten die in Ausbildung stehenden Jugendlichen, für die der Kinderabzug gemäss § 34 Abs. 1 lit. a des Steuergesetzes gemacht werden kann, in der Regel den zivilrechtlichen Wohnsitz am Wohnort der Eltern (mithin im Kanton Zürich). Die Bestimmung ist ersatzlos zu streichen.

Der bisherige Absatz 3 (Definition der Ausbildung) wird zu Absatz 2.

§ 18. Prämienübernahmen und Verlustscheine

Die Marginalie ist um die Verlustscheine zu ergänzen und die Ziffer 5 ist zu streichen (gemäss den Richtlinien der Rechtsetzung sind Marginalien nicht mit Ziffern versehen, die Streichung ging bei der letzten Revision vergessen).

Die Gemeinden übernehmen gemäss dem geltenden Absatz 1 die durch die Prämienverbilligung nicht gedeckten Krankenkassenprämien von Personen, deren Existenzminimum nach der Sozialhilfegesetzgebung nicht gedeckt ist. Der Kanton vergütet den Gemeinden diese Aufwendungen zulasten des Gesamtbetrages, der für die Prämienverbilligung zur Verfügung steht. Bis anhin konnten die Gemeinden mit dem Kanton die effektiv übernommenen Prämien abrechnen. Da der Kanton diese Prämien übernehmen muss, hat er ein Interesse daran, dass die Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger eine günstige Krankenversicherung haben. Den Gemeinden soll daher ein Anreiz gesetzt werden, damit sie dafür sorgen, dass Sozialhilfebeziehende nicht bei einer überdurchschnittlich teuren Kasse versichert sind. Neu soll der Kanton den Gemeinden deshalb nur noch höchstens die regionale Durchschnittsprämie vergüten. Sind die Sozialhilfebeziehenden teurer als der Durchschnitt versichert, geht die Differenz zwischen regionaler Durchschnittsprämie und effektiver Prä-



mie zulasten der Gemeinde. Die Einsparungen werden bei rund neun Mio. Franken pro Jahr liegen. Da der Gesamtaufwand für die Prämienverbilligung durch § 17 Abs. 1 vorgegeben wird, werden diese Einsparungen zur Abfederung von allfälligen Kürzungen der individuellen Prämienverbilligungsbeiträge verwendet werden können, die im Zusammenhang mit dem Sanierungsprogramm San10 erforderlich werden dürften.

Neu wird in Absatz 1 auch festgeschrieben, dass die Gemeinden die Prämien von Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern direkt den Kassen überweisen müssen (bis anhin war dies bloss eine Kann-Vorschrift in Absatz 3). Diese Verpflichtung ist eine direkte Folge der KVG-Revision vom 19. März 2010; gemäss dem neuen Art. 65 Abs. 1 KVG sind die Prämienverbilligungsbeiträge direkt an die Krankenversicherer zu bezahlen. Dies gilt auch im Falle von Prämienübernahmen.

Der heutige Absatz 2 wird durch die KVG-Revision vom 19. März 2010 hinfällig: im neuen Art. 64a KVG werden die Kantone verpflichtet, die Krankenversicherer für nicht bezahlte Prämien und Kostenbeteiligungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, deren Betreibung erfolglos verlaufen ist (das heisst mit einem Verlustschein geendet hat), pauschal zu 85% der Ausstände zu entschädigen. Im Gegenzug verlieren die Krankenversicherer das Instrument der Leistungssistierung und müssen die Rechnungen der Leistungserbringer lückenlos bezahlen, selbst wenn die Prämienzahlung ausbleibt. Für eine kantonale Regelung der Verlustscheinsübernahme bleibt daher kein Raum mehr.

Hingegen schreibt der neue Art. 64a KVG vor, dass einerseits eine kantonale Behörde zu bezeichnen ist, die für die Entschädigung der Krankenkassen zuständig ist. Dies soll neu in Absatz 2 geschehen. Die Abrechnung der Verlustscheine bzw. die Auszahlung der Entschädigung läuft über das gleiche System wie die Prämienverbilligung und ist daher der SVA zu übertragen. Was die Revisionsstelle anbelangt, welche die Abrechnungen der Krankenkassen prüft, soll die Kompetenz zu deren Bezeichnung an den Regierungsrat delegiert werden.

Der bisherige Absatz 3 wird obsolet, da das Bundesrecht die direkte Auszahlung der Prämienverbilligungen (eingeschlossen Prämienübernahmen) an die Kassen vorschreibt. Die Gefahr von Doppelzahlungen besteht damit nicht mehr. Neu braucht es dafür im kantonalen Recht eine gesetzliche Grundlage für den Datenfluss zwischen Krankenkassen und Gemeinden, denn das Bundesrecht stellt es den Kantonen frei, ob die Versicherer verpflichtet werden sollen, säumige Prämienzahler zu melden. Solche Informationen werden von den Zürcher Gemeinden gewünscht, denn so können sie falls nötig rechtzeitig bei den Betroffenen intervenieren, damit Verlustscheine abgewendet werden können. Daran hat auch der Kanton ein Interesse. Die von den Versicherern zu meldenden Daten und der Verwendungszweck dieser Daten wird genau umschrieben.

In Absatz 4 sollen Prämienübernahmen und Entschädigungen für Verlustscheine neu ausdrücklich genannt werden, da sie sich auf unterschiedliche Grundlagen stützen (einerseits kantonales Recht, andererseits Bundesrecht).



§ 19. Verfahren; a. Vollzug

In der Marginalie ist Ziffer 6 zu streichen (vgl. Bemerkung vorstehend zur Marginalie von § 18).

Zunächst ist die SVA in Absatz 1 als Durchführungsstelle für die Prämienverbilligung zu bezeichnen, denn dies verlangt neu das Bundesrecht (gemäss Entwurf der Ausführungsverordnung zu Art. 65 KVG). Damit klar ist, dass es in § 19 nur um die individuelle Prämienverbilligung geht, ist ausdrücklich auf § 8 Bezug zu nehmen.

Im Zuge der Neufassung der Bemessungsgrundlagen für die Prämienverbilligung soll auch das Verfahren im Gesetz leicht gestrafft werden, das in § 19 geregelt ist. Da der Stichtag vom 1. Januar auf den 1. April verschoben wird, muss das Ermittlungs- und Antragsverfahren verkürzt werden. Neu soll den Gemeinden für die Meldung der anspruchsberechtigten Personen eine Frist gesetzt werden, und zwar bis zum 30. April. Anschliessend verschickt die SVA an die berechtigten Personen ein Antragsformular. Die Frist zur Antragstellung betrug bisher zwei Monate (§ 10 Abs. 1 der Verordnung zum EG KVG). Sie soll auf die im Rechts- und Behördenverkehr üblichen 30 Tage verkürzt werden, damit das Verfahren zeitgerecht fortgesetzt werden kann. Es handelt sich allerdings nicht um eine Verwirkungsfrist, sodass der Antrag begründeterweise auch nachträglich noch gestellt werden kann (so auch die bisherige Praxis). Mit der Versendung der Antragsformulare ab Mai und der Verkürzung der Antragsfrist ist immer noch sichergestellt, dass die Anträge auf Prämienverbilligung rechtzeitig bei der SVA eingehen.

Die bisherigen Absätze 3 und 4 werden obsolet, da der Datenaustausch zwischen SVA und Krankenkassen und die Auszahlung der Prämienverbilligungsbeiträge neu vom Bundesrecht geregelt wird. Absatz 5 schliesslich hat keine Bedeutung mehr, denn das KVG schreibt neu in jedem Fall die Auszahlung an die Kassen vor.

§ 20. Rückforderung

Diese Bestimmung regelt das Rückforderungsrecht im Falle von zu Unrecht ausgerichteten Prämienverbilligungen, namentlich wegen einer Beurteilung aufgrund von provisorischen Steuerdaten oder geltend gemachter veränderter wirtschaftlicher oder persönlicher Verhältnisse, die sich in der rechtskräftigen Steuereinschätzung nicht als IPV-relevant bestätigen, oder auch im Falle von unrechtmässig bezogenen Zusatzleistungen zur AHV/IV. Voraussetzung dieser Rückforderung ist eine Meldung der Gemeinde an die SVA. Die entsprechende Bestimmung findet sich heute systemwidrig in der Verordnung zum EG KVG (§ 21).

Der heutige Absatz 1 wird zu Absatz 2. Er wird ergänzt mit dem Auftrag an die SVA, Erträge aus solchen Rückforderungen dem Kanton abzuliefern. In Absatz 3 ergeht derselbe Auftrag an die Gemeinde für den Fall von zu Unrecht ausgerichteten Prämienübernahmen bei Sozialhilfe oder unrechtmässigen Nachzahlungen von Zusatzleistungen.

Die Verjährung der Rückforderung ist ebenfalls in der Bestimmung über die Rückforderung zu regeln, und zwar in einem neuen Absatz 4 (heute findet sie sich in § 21 Abs. 1, wo es um die Verjährung des Prämienverbilligungsanspruchs geht).



§ 21. c. Verjährung des Prämienverbilligungsanspruchs

In der Marginalie ist klarzustellen, dass hier nur noch die Verjährung des Prämienverbilligungsanspruchs selber geregelt wird.

Absatz 1 wird zu § 20 Abs. 4 (vgl. die Bemerkungen dazu hiervor).

Absatz 2 wird zu § 21. Der Passus „des für die Prämienverbilligung massgebenden“ ist zu streichen, da er überflüssig und irreführend ist, denn es gibt nicht verschiedene Auszahlungsjahre, sondern nur eines.

§ 23. Abrechnung

In dieser Bestimmung ist zu ergänzen, dass die SVA neu auch über die abgeholzten Verlustscheine, die das Ergebnis von erfolglosen Betreibungen von ausstehenden Krankenkassenprämien oder Kostenbeteiligungen sind (vgl. Erläuterungen zu § 18 Absatz 2 hiervor), mit dem Kanton abrechnet. Die Gemeinden werden von dieser Aufgabe entlastet.

§ 24. Entschädigung

Damit die SVA für die neu übernommene Aufgabe der Verlustscheinsabgeltung entschädigt werden kann, ist eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. § 24 ist entsprechend zu ergänzen. Gleichzeitig ist zu präzisieren, dass sich die Entschädigung für die Prämienverbilligung auf die individuelle Prämienverbilligung gemäss § 8 bezieht.

§ 29a. Kosten und Entschädigung

Von den Bestimmungen über die Rechtspflege ist § 29a aufzuheben. Er wurde 2003 im Zuge einer Änderung des Gesetzes vom 7. März 1993 über das Sozialversicherungsgericht erlassen, da für Verfügungen betreffend Prämienverbilligung damals noch der Bezirksrat Rekursinstanz war. Mit der Anpassung des kantonalen Rechts ans Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) im Januar 2007 wurde der Rechtsmittelweg geändert. Heute steht den Versicherten das Einspracheverfahren und danach die Beschwerde ans Sozialversicherungsgericht offen. Da vor dem Sozialversicherungsgericht bezüglich Krankenversicherung die Bestimmungen des ATSG ohnehin direkt anwendbar sind und Kostenaufgabe und Entschädigungsanspruch im Rechtsmittelverfahren zudem im Gesetz über das Sozialversicherungsgericht geregelt sind (dort in § 33), ist § 29a obsolet geworden und aufzuheben.



Übergangsbestimmung

In der Übergangsbestimmung ist zu regeln, was mit den „alten“, bis zum Inkrafttreten der KVG-Revision (voraussichtlich am 1. Januar 2012) bei den Gemeinden geltend gemachten Verlustscheinen zu geschehen hat. Diese werden heute in der Regel den Gemeinden zur weiteren Bewirtschaftung ausgehändigt. Die Gemeinden sollen daher verpflichtet werden, die übernommenen Beträge bei den Versicherten wieder erhältlich zu machen und die Hälfte davon dem Kanton abzuliefern. Heute findet sich die entsprechende Bestimmung im § 22 der Verordnung zum EG KVG. Nach Inkrafttreten der KVG-Revision wird es Aufgabe der Krankenversicherer sein, die neuen Verlustscheine zu bewirtschaften (Art. 64a Abs. 5 des revidierten KVG).