



## KANTONSRATS PROTOKOLL

Sitzung vom 23. Oktober 2018  
Kantonsratspräsidentin Hildegard Meier-Schöpfer

### **P 534 Postulat Reusser Christina und Mit. über die Evaluation des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses der Liste säumiger Prämienzahlender (schwarze Liste) / Gesundheits- und Sozialdepartement**

Das Postulat P 534 und das Postulat P 573 von Yvonne Zemp Baumgartner über die Aufhebung der schwarzen Liste für säumige Prämienzahlerinnen und -zahler werden als Paket behandelt.

Folgende Anträge liegen zum Postulat P 534 vor: Der Regierungsrat beantragt Ablehnung. Christina Reusser hält an ihrem Postulat fest.

Folgende Anträge liegen zum Postulat P 573 vor: Der Regierungsrat beantragt Ablehnung. Yvonne Zemp Baumgartner hält an ihrem Postulat fest.

Christina Reusser: Da viele Fragen nicht beantwortet wurden, ist es zynisch, das vorliegende Postulat wegen Erfüllung abzulehnen. So wurden die von mir geforderten Zahlen zum Verhältnis von Aufwand und Nutzen nicht geliefert. Der präventive Effekt der Liste wird nicht belegt. Es werden keinerlei erhärtete und auswertbare Zahlen geliefert. Es wird nicht ausgewiesen, wie viele der Personen von der Liste zahlungsunfähig sind. Ebenso gibt es keine Angaben dazu, wie viele Personen nach kurzer Zeit wieder auf die Liste gelangen, nachdem sie davon gestrichen wurden. Die Aussage, aufgrund des Datenschutzes könnte keine Erhebung gemacht werden, ist nichts anderes als ein Zeichen, sich nicht ernsthaft mit der Frage nach Aufwand und Nutzen der schwarzen Liste beschäftigen zu wollen. Ein weiteres Problem zeichnet sich bei der Unterscheidung zwischen Zahlungsunwilligkeit und Zahlungsunfähigkeit ab. Die vom Kanton verfasste Definition greift zu kurz; zahlungsunfähig ist nicht nur, wer Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe bezieht. Der Schwelleneffekt wird dabei überhaupt nicht berücksichtigt. Durch die jährlich steigenden Krankenkassenprämien und die restriktive Handhabung bei der Prämienverbilligung nimmt das Problem zu, und es werden immer mehr Personen unfähig sein, die Prämien zu bezahlen. Ebenso kann es zu Zahlungsverzögerungen wegen der späten Auszahlung der Prämienverbilligung kommen, was nichts mit Zahlungsunwilligkeit zu tun hat. Auf welchen Grundlagen der Regierungsrat die Aussage macht, auf der Liste handle es sich um langjährige Versicherte, die mit dem heutigen Verfahren nicht wirksam bearbeitet werden können, ist nicht nachvollziehbar. Die Zahl der Versicherten auf der Liste steigt kontinuierlich. Beim Rückgang, den wir von 2016 bis 2017 zu verzeichnen hatten, handelte es sich um eine Systemkorrektur. Der Anstieg der Versicherten auf der Liste zeigt doch viel mehr, dass die Liste nicht wirkungsvoll ist. Immer mehr Personen gelangen auf die Liste. Vermutlich werden die wenigsten davon dauerhaft von der Liste gestrichen werden können. Auch für die Aussage, die Liste säumiger Prämienzahlender sei mitverantwortlich für die niedrigen Durchschnittskosten für Verlustscheine, liefert der Regierungsrat keinen Beleg. Der augenfällige Anstieg der Verlustscheinkosten, die der Kanton übernehmen muss, sollte ein Alarmzeichen sein. Immer mehr Leute können ihre Krankenkassenprämie nicht mehr bezahlen. Der Kanton trägt seinen

Anteil dazu bei, da er die Prämienverbilligung stark gesenkt hat. Ich weise darauf hin, dass der Kanton bereits für einen Verlustschein 85 Prozent an die Krankenkassen bezahlt. Zugleich bezahlen die Krankenkassen keine Leistungen ausser Notfallbehandlungen. Hinzu kommt, dass die Krankenkassen bei vollständiger Eintreibung der Schuld bei der versicherten Person schlussendlich 135 Prozent erhalten würden, da sie von den 100 Prozent Schuldtilgung durch die Versicherten nur die Hälfte an den Kanton zurückzahlen müssen. Der Kanton trägt folglich bereits hier hohe Kosten und muss zudem für die erwähnten Kostenfolgen für das Führen der Liste von säumigen Prämienzahlenden aufkommen, also für die Finanzierung der Liste und die ordentlichen Gesundheitskosten. Die Aussage, dass die Liste sozialverträglich sei, ist sehr zynisch. Personen, die auf der Liste stehen, erhalten nur noch eine medizinische Notfallbehandlung. Das Risiko einer Gesundheitsschädigung aufgrund einer nicht erfolgten Therapie ist erheblich. Zugleich ist vor allem bei Menschen mit chronischen Erkrankungen der Anreiz da, in die Sozialhilfe zu fallen oder nicht mehr davon wegzukommen. Durch die Umlagerung der finanziellen Probleme können für den Staat ebenfalls Kosten entstehen. Ist es die Absicht des Gesundheits- und Sozialdirektors, Leute in der Sozialhilfe zu halten? Wir sollten zahlungsunfähige Personen unterstützen und nicht bestrafen. Ich fordere eine effektive Evaluation. Die Grüne Fraktion hält am Postulat fest.

Yvonne Zemp Baumgartner: Die schwarze Liste gibt viel zu reden. Obwohl die Regierung an der schwarzen Liste festhalten will, ist ihre Wirkung auch mit der vorliegenden Stellungnahme der Regierung nach wie vor nicht belegt. Ich höre von Vertreterinnen und Vertretern der Krankenversicherungen, dass sie sehr viel unternehmen und ein Case Management betreiben für Menschen, welche die Prämien nicht bezahlen. Sie bieten den Versicherten Teilzahlungen und individuelle Lösungen an. Die Versicherungen selber haben kein Interesse, ein Betreibungsverfahren einzuleiten, weil dieses mit grossem Aufwand und damit auch mit Kosten verbunden ist. Ich höre von Ärzten und Pflegepersonal, zum Beispiel der Spitex, dass es aufwendig ist, die Informationen zu beschaffen. Oftmals führen sie die Behandlungen durch und merken erst bei der zweiten oder dritten Konsultation, dass ihr Patient auf der schwarzen Liste steht. Was tun? Nur noch im Notfall behandeln? Die Person wegweisen, wenn sie wegen einer starken Erkältung kommt, oder ihr doch lieber etwas verabreichen, um eine Lungenentzündung und damit vermutlich eine notfallmässige Einweisung ins Spital zu verhindern? Bei der Spitex zeichnet sich das gleiche Bild ab: Soll man eine Klientin nach dem Spitalaufenthalt nicht besuchen und behandeln und damit riskieren, dass es zu postoperativen Nebenwirkungen kommt? Dann läge ein Notfall im eigentlichen Sinn vor. Wer helfen will und sich verpflichtet fühlt zu helfen, gerät in einen Gewissenskonflikt. Auch wenn die Regierung an der schwarzen Liste festhält, müssen wir uns doch fragen, welchen Nutzen die Liste hat. Eine präventive Wirkung im Sinn einer Abnahme der Personen auf der Liste durch eine abschreckende Wirkung ist nicht feststellbar, was die vorliegenden Zahlen auch klar belegen. Es müssen andere Parameter sein, welche die Anzahl der Personen auf der Liste begründen. Gerne hören wir von der Regierung noch genauer, aufgrund welcher Parameter sie die präventive Wirkung analysiert. Wir fordern nicht nur die Abschaffung der schwarzen Liste, sondern wünschen auch, dass Menschen, welche die Krankenkassenprämien nicht fristgerecht bezahlen können, begleitet und unterstützt werden in der Hoffnung, dass die Anzahl der Verlustscheine kleiner wird. Für die SP ist es zentral, dass es eigentliche Massnahmen braucht, bevor es zu Verlustscheinen kommt. Wir gehen davon aus, dass die Reduktion der Beiträge bei der Prämienverbilligung einen Zusammenhang hat mit dem Anstieg bei den Verlustscheinen und mit der Anzahl der Personen auf der schwarzen Liste. Neben den unbestritten auch existierenden Personen, welche die Prämien partout nicht bezahlen wollen, gibt es einen Teil der Luzernerinnen und Luzerner – und es ist eine immer grössere Anzahl Personen – die an der Grenze zur wirtschaftlichen Sozialhilfe leben. Sie werden anstatt aktiv bei der Prämienverbilligung unterstützt, einfach bei den Verlustscheinen verwaltet. Mehr Prämienverbilligungsgelder statt mehr Verlustscheine wäre eine sinnvolle Massnahme. Ursachen bekämpfen, statt Symptome verwalten – so lautet unser Fazit. Die SP hält am Postulat fest. Wir sind aber bereit, dass die

Aufhebung der Liste nicht Ende 2018, sondern ein Jahr später erfolgen kann, damit für die notwendige Gesetzesänderung genügend Zeit bleibt. Wir stimmen dem Postulat von Christina Reusser ebenfalls zu, damit die Regierung die Wirkung der schwarzen Liste noch vertiefter analysieren kann.

Marlis Roos Willi: Die CVP-Fraktion lehnt das Postulat P 534 wegen Erfüllung ab. Der Regierungsrat hat eine Auslegeordnung vorgenommen und die Fragen der Postulantin beantwortet, wenn auch ein bisschen einseitig und mit Informationen, die uns bereits bekannt waren. Die Zunahme der Verlustscheinkosten macht uns ebenfalls Sorgen. Immerhin kann man festhalten, dass die durchschnittlichen Verlustscheinausgaben im Kanton Luzern lediglich die Hälfte der Summe des schweizerischen Durchschnitts aufweist. Genauso wie die Postulantin behauptet, dass die Kürzung der individuellen Prämienverbilligung der Grund für die Zunahme der Verlustscheine ist, kann man ebenso behaupten, dass die tiefen Verlustscheinkosten eine Folge der schwarzen Liste sind. Beide Behauptungen stehen im Raum und wurden weder von der Postulantin noch von der Regierung mit Fakten belegt. Vermutlich korrekt ist die Aussage, dass bei den Krankenkassen das Inkasso- und Meldeverfahren verbessert worden ist, was zu einer Aufstockung der schwarzen Liste geführt hat. Die CVP-Fraktion lehnt das Postulat P 573 ab. Wir haben die Liste der säumigen Prämienzahler im Jahr 2012 eingeführt. Diese Massnahme zeigte zu diesem Zeitpunkt Wirkung, und der Öffentlichkeit wurde schlagartig bewusst, dass Krankenkassenprämien zu bezahlen sind, wenn immer man dazu in der Lage ist. Andernfalls werden gewisse Behandlungen verweigert. Im Jahr 2016 hat das Kantonsgericht entschieden, dass Personen erst auf der Liste erfasst werden dürfen, wenn die Betreuung fortgesetzt wird. Einfach aufgrund eines hängigen Betreibungsverfahrens kommt man nicht auf die schwarze Liste. Ebenfalls nicht auf der Liste sind EL-Bezüger und Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe. Von der Liste gestrichen werden Personen, gegen die ein Verlustschein ausgestellt worden ist. Damit ist gewährt, dass die wirtschaftlich am wenigsten gut gestellten Personen einen ungehinderten Zugang zur vollen medizinischen Versorgung haben. Wer ist nun auf der schwarzen Liste? Weil uns aus Datenschutzgründen eine Einsicht in diese Liste verwehrt ist, kann ich nur mutmassen. Die wirtschaftlich am schlechtesten gestellten Personen sind es nachgewiesenermassen nicht. Offenbar sind es Leute, welche entweder unser System nicht verstehen, oder solche, die tatsächlich nicht bezahlen wollen, obwohl sie finanziell dazu in der Lage wären. Wenn jemand seine Krankenkassenprämien wirklich nicht bezahlen kann, soll er sich an das Sozialamt wenden. Das ist kein Makel, sondern ein normales Verfahren. Auch wenn jemand das System nicht versteht, gibt es Sozialdienste im Kanton. Wenn er aber die Zahlungen regelmässig versäumt, soll er das spüren und nur noch die medizinische Notfallversorgung erhalten.

Claudia Huser Barmettler: Die GLP hat im Oktober 2012 die Einführung der schwarzen Liste unterstützt. Auch wir erhofften uns von diesem Instrument, dass es eine abschreckende Wirkung und damit einen präventiven Nutzen hat. Leider hat die Erfahrung gezeigt, dass dieser präventive Nutzen ausbleibt. Das kann aus meiner Sicht auch die Regierung bestätigen beziehungsweise nicht wiederlegen, denn sie schreibt in ihrer Antwort auf die Frage des präventiven Nutzens nur, dass die Liste von den Krankenversicherern rege genutzt wird. Wo ist da der präventive Nutzen? Aus eigener Berufserfahrung kann ich sagen, dass, wenn eine Familie überschuldet ist, und sie nicht mit Geld umgehen kann, ihr die Liste so etwas von egal ist. Sie hat finanzielle Probleme und verzichtet nicht auf Essen oder Kleidung, um nicht auf die Liste zu kommen. Das ist ja sowieso die Krux mit den Krankenkassenprämien: So wirklich stören tut es einen erst, wenn man im Spital ist und nicht behandelt wird. Vorher fällt im Alltag eine Betreuung mehr oder weniger leider oft nicht ins Gewicht. Natürlich kann man sich an das Sozialamt wenden, aber es gibt immer noch Personen, die auf keinen Fall Sozialhilfe beziehen wollen und selber versuchen klarzukommen. Die Regierung schreibt, dass die Bewirtschaftung der Liste mit 100 Stellenprozenten nicht teuer sei. Aber weil die Regierung die präventive Wirkung der Liste nicht einmal belegen kann, frage ich mich, warum wir diese rund 100 000 Franken nicht für die freiwillige Vermögensverwaltung oder -begleitung oder für mehr Ressourcen bei der

konstant überbelasteten Schuldenberatung einsetzen oder um das Aufnehmen von Konsumkrediten zu erschweren. Diese Massnahmen würden aus meiner Sicht mehr Sinn machen. Ich finde es etwas irritierend, dass die Regierung das Postulat P 534 quasi beantwortet, aber gleichzeitig die Ablehnung wegen Erfüllung beantragt. Dieses Vorgehen ist mir neu. Da ja nicht alle Fragen beantwortet wurden, vor allem jene zur präventiven Wirkung der Liste, stimmen wir der Erheblicherklärung zu. Was das Postulat P 573 angeht, müssen wir der Regierung recht geben, nämlich dass es eine Motion bräuchte. Eine entsprechende Motion würden wir wahrscheinlich auch unterstützen. Das nun so vorliegende Postulat P 573 lehnt die GLP jedoch ab.

Angela Pfäffli-Oswald: Die schwarze Liste gibt offensichtlich viel zu reden und wird je nach Standpunkt unterschiedlich betrachtet. Die einen wollen sie nicht, weil sie ungerecht ist und Zahlungsunfähige an den Pranger gestellt werden. Für die anderen, zum Beispiel die Krankenkassen, ist ihre Bewirtschaftung zu aufwendig und bringt keinen Mehrwert. Für die Regierung wirkt sie präventiv für Zahlungsunwillige, und bei den niedergelassenen Leistungserbringern wird sie grossmehrheitlich als positiv bewertet, weil sie eine Unmenge unproduktive Arbeit und Bürokratie einspart und so mehr Zeit für die Kernaufgaben am Patienten bleiben. Mit der Zustimmung zur Einführung der obligatorischen Krankenversicherung 1995 ist in unserem Sozialversicherungssystem ein wichtiger Pfeiler beschlossen worden. Damit wurde aber jeder Bürger zum Abschluss einer Krankenversicherung und zur entsprechenden Prämienleistung verpflichtet, im Gegenzug kann aber die Leistung der Grundversicherung vollumfänglich und uneingeschränkt in Anspruch genommen werden. Das war vorher nicht der Fall. Mit der individuellen Prämienverbilligung wurde ein Instrument geschaffen, mit welchem Familien und Bürger mit sehr niedrigem Einkommen unterstützt werden. Mit der schwarzen Liste sollten säumige Prämienzahler erfasst werden, um ihnen präventiv zu begegnen. Ich finde das nicht so schlecht. Das Postulat P 534 verlangt einen Evaluationsbericht mit Zahlen über Zahlungsunfähige und Zahlungsunwillige, weil insbesondere der präventive Charakter der schwarzen Liste bestritten wird. In der Stellungnahme der Regierung wird der Bericht zahlen- und faktenbasiert quasi vorweggenommen. Auf Fragen zu Personen- und Steuerdaten kann aus Datenschutzgründen nicht eingegangen werden. Aus dem Postulat geht leider nicht hervor, wie die Begriffe „zahlungsunfähig“ und „zahlungsunwillig“ genau definiert werden sollen. Bürgerinnen und Bürger sind nicht verpflichtet, dem Staat im Detail mitzuteilen, wofür sie welches Geld verbrauchen. Wie können die Daten also erfasst werden? Zahlungsunfähige Mitbürger, also solche mit beschränkten Mitteln, sollen nicht an den Pranger gestellt werden, sondern sie erhalten individuelle Prämienverbilligung. Zahlungsunwillige aber, also Mitbürger, die ihre Prioritäten anders setzen, sollten wie alle anderen in die Pflicht genommen werden und ihre Prämien bezahlen. Bei der Bewirtschaftung der Liste gibt es Verbesserungspotenzial. So ist das Case Management durch die Krankenkassen nicht unbestritten und lückenlos, und der Anreiz der Gemeinden, möglichst wenige Personen auf der Liste zu haben, ist nicht gegeben. Wir hoffen, dass diesbezüglich Massnahmen ergriffen werden. Eine entsprechende Bemerkung zum AFP wurde ja überwiesen. Die FDP-Fraktion lehnt die beiden Postulate wie vom Regierungsrat beantragt ab.

Guido Müller: Die schwarze Liste weist tatsächlich gewisse Mängel auf. Yvonne Zemp Baumgartner hat in ihrem Votum erklärt, dass man bei den Ursachen ansetzen müsse. Die Ursachen liegen in unseren Gesundheitskosten, die laufend steigen. Schlussendlich haben die Leute nicht mehr genügend Geld, um ihre Krankenkassenprämien zu bezahlen. Darum steigt auch das Risiko, auf die schwarze Liste zu kommen. Ich bitte deshalb auch die Linken gemeinsam mit uns Bürgerlichen nach Lösungen zu suchen, um die Gesundheitskosten zu senken. Etwas wurde mit der Liste erreicht, nämlich die präventive Wirkung. So strengen sich Leute mit einem genügenden Einkommen an, nicht auf die schwarze Liste zu gelangen. Tatsächlich gibt es Personen, die keine Sozialhilfe beziehen wollen und aus eigener Kraft versuchen, ihre finanziellen Probleme zu lösen. Das ist ein hehres Ziel, und es ist schön, dass es solche Leute gibt. Es wäre aber noch besser, wenn Personen, die genügend Geld

haben, aber damit lieber in die Ferien fahren, ihre Krankenkassenprämien zahlen und so gar nicht erst auf die Liste gelangen. Die SVP-Fraktion kann die Ausführungen der Regierung nachvollziehen und ist der Meinung, dass ein Bericht das Problem nicht lösen kann. Die Ursachen sind die steigenden Kosten der Krankenkassen, dort müssen wir nach Lösungen suchen. Die SVP-Fraktion lehnt die beiden Postulate ab.

Christina Reusser: Eine solche Evaluation würde dabei helfen, die vielen Behauptungen, die im Raum stehen, zu bestätigen oder zu widerlegen. Im Anschluss wäre eine faire Diskussion aufgrund von klaren Fakten möglich.

Für den Regierungsrat spricht Gesundheits- und Sozialdirektor Guido Graf.

Guido Graf: Ich kann verstehen, dass Christina Reusser mit unserer Stellungnahme nicht zufrieden ist, aber wir müssen uns an den Datenschutz halten. Wir haben versucht, alle uns zur Verfügung stehenden Daten zu veröffentlichen. Bei einigen Daten ist aber eine Veröffentlichung aufgrund des Datenschutzes einfach nicht möglich. Gerade im Gesundheitswesen ist der Datenschutz von hoher Bedeutung. Im Kanton Luzern werden säumige Prämienzahlerinnen und -zahler erst auf die Liste gesetzt, wenn im Betreibungsverfahren ein Fortsetzungsbegehren gestellt wurde. Die Krankenkassen sind dafür verantwortlich und nicht der Kanton oder die Ausgleichskasse. Die Krankenkassen müssen das Fortsetzungsbegehren stellen. Basis ist ein Kantonsgerichtsentscheid, damit wir überhaupt jemanden auf die Liste nehmen können. Endet das Betreibungsverfahren mit einem Verluftschein, bleibt der Verluftschein bei der Krankenkasse. Die Krankenkasse und nicht der Kanton oder die Ausgleichskasse bewirtschaftet den Verluftschein. Hier versuchen wir umzusetzen, was Angela Pfäffli in ihrem Votum angeregt hat. Der Kanton könnte das Case Management mit den Gemeinden zusammen übernehmen und die Verluftscheine selber bewirtschaften. Gemäss dem neuen Sozialhilfegesetz aus dem Jahr 2015 gibt es auch die persönliche Sozialhilfe. Ein Anspruch auf die persönliche Sozialhilfe besteht unabhängig vom Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe. Die persönliche Sozialhilfe kann unter anderem eine Budgetberatung sein. Eine solche Beratung kann dazu führen, dass wirtschaftliche Sozialhilfe bezogen werden muss. Diese Sozialhilfe, damit meine ich die persönliche wie auch die wirtschaftliche Sozialhilfe, gehört zu unserem System und hält unsere Gesellschaft zusammen. Ich bitte Sie, das Postulat P 534 abzulehnen. Wir haben alle Daten, die wir konnten, offengelegt und beantragen deshalb die Ablehnung wegen Erfüllung. Zum Postulat P 573 stelle ich Ihnen eine Frage: Wollen Sie, dass das Zahlen der Krankenkassenprämie freiwillig wird? Dann müssen Sie Ja stimmen. Wenn Sie wollen, dass alle Bürgerinnen und Bürger – ausser der Personen, welche die Prämien aus sozialen Gründen nicht bezahlen können – auf die Liste kommen, dann bitte ich Sie, Nein zu stimmen und das Postulat abzulehnen.

Der Rat lehnt das Postulat mit 77 zu 20 Stimmen ab.