



Regierungsrat

Luzern, 30. Januar 2017

STELLUNGNAHME ZU MOTION

M 255

Nummer: M 255
Eröffnet: 30.01.2017 / Finanzdepartement i.V. mit Gesundheits- und Sozialdepartement
Antrag Regierungsrat: 30.01.2017 / Erheblicherklärung als Postulat
Protokoll-Nr.: 121

Motion Schurtenberger Helen und Mit. über die Auszahlung der Prämienverbilligung trotz budgetlosem Zustand

Die Motionäre fordern mit ihrer Eingabe, dass die individuelle Prämienverbilligung (IPV) allen anspruchsberechtigten Personen bezahlt wird und die Berechnungen des Anspruchs anhand des jetzt vorgesehenen Budgetpostens erfolgen solle.

Gemäss § 67 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz, KRG; SRL Nr. 30) enthält die Motion einen Auftrag an die zuständige Behörde, dem Kantonsrat eine der folgenden Beratungsunterlagen zu unterbreiten: Eine Botschaft oder einen Entwurf zu einer Verfassungsänderung, ein Gesetz, ein Dekret oder einen Kantonsratsbeschluss (Abs. 1a), einen besonderen Planungsbericht (Abs. 1b) oder einen besonderen Rechenschaftsbericht (Abs. 1c). Gemäss § 68 Abs. 1 KRG kann das Postulat enthalten: Den Antrag an den Regierungsrat, zu prüfen, ob eine Botschaft oder einen Entwurf einer Verfassungsänderung im Sinn von § 67 Abs. 1a KRG vorzulegen sei (Abs. 1a), die Anregung an den Regierungsrat, in einer Angelegenheit seines Zuständigkeitsbereiches in bestimmter Weise vorzugehen (Abs. 1b) oder die Anregung an das Kantonsgericht, in einer seine Angelegenheiten in bestimmter Weise vorzugehen (Abs. 1c). Gestützt auf die Vorgaben des Kantonsratsgesetzes kann daher das Anliegen des vorliegenden Vorstosses nicht Gegenstand einer Motion bilden. Es kann aber als Postulat entgegengenommen werden (Anregung an den Regierungsrat, in einer bestimmten Angelegenheit seines Zuständigkeitsbereiches in bestimmter Weise vorzugehen).

Im Vorstoss werden zwei rechtliche Fragen aufgeworfen: Zum einen, ob überhaupt im Moment ein budgetloser Zustand vorliegt und zum andern, ob das Aufschieben der Auszahlung der IPV Art. 65 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) widerspreche. Zu diesen Fragen nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Vorliegen des budgetlosen Zustands

Gemäss § 11 Abs. 1 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG; SRL Nr. 600) beschliesst Ihr Rat mit dem Voranschlag die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr. Gemäss § 2 Abs. 2 des Steuergesetzes (StG; SRL Nr. 620) setzt Ihr Rat jährlich im Anschluss an die Genehmigung des Voranschlags auf Antrag unseres Rates den Steuerfuss fest. Dieser Beschluss unterliegt dann dem fakultativen Referendum, wenn der Steuerfuss auf über 1,6 Einheiten festgesetzt werden soll (§ 2 Abs. 3 StG).

Formal-rechtlich gesehen handelt es sich bei der Festsetzung des Voranschlags und des Steuerfusses um zwei eigenständige Beschlüsse. Die rechtliche Eigenständigkeit ist dadurch bedingt, dass in gewissen Fällen die Beschlüsse über die Festsetzung des Voranschlags und des Steuerfusses unterschiedliche Schicksale haben können. Dies ist der Fall, wenn der Steuerfuss gemäss § 2 Abs. 3 StG dem fakultativen Referendum unterliegt. Beschliesst Ihr Rat einen Voranschlag und einen Steuerfuss von über 1,6 Einheiten, kann nur gegen den Beschluss des Steuerfusses das Referendum ergriffen werden. Gegen den Voranschlag selber ist das Referendum ausgeschlossen. Inhaltlich sind die Beschlüsse aber nicht voneinander zu trennen, denn mit dem Voranschlag sind die Leistungen und deren Finanzierung zu beschliessen (vgl. § 11 Abs. 1 FLG). Der Steuerfuss bestimmt die Finanzierungskomponente des Voranschlags. So kann unser Rat ohne die Schätzung von Steuereinnahmen aufgrund eines bestimmten Steuerfusses keinen Voranschlag entwerfen. Andernfalls würde bei der Festsetzung des Voranschlagsentwurfs nicht korrekt vorgegangen. Wir haben Ihrem Rat folglich diesen dem Voranschlagsentwurf zugrunde gelegten Steuerfuss im Antrag über den Steuerfuss zu unterbreiten. Gestützt auf diese inhaltliche Verknüpfung ist Ihr Rat gehalten, beim Beschluss über die Festsetzung des Voranschlags von dem Steuerfuss auszugehen, den er im Beschluss über den Steuerfuss der Staatssteuereinheit festsetzen will. Andernfalls würde Ihr Rat widersprüchlich handeln und damit gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen.

Ihr Rat hat im Dezember den Steuerfuss auf 1,7 Einheiten festgesetzt. Dieser Beschluss unterliegt gemäss § 2 Abs. 3 StG dem fakultativen Referendum. Damit kann der Beschluss des Steuerfusses erst mit Ablauf der Referendumsfrist (60 Tage, am 15. Februar 2017) oder - bei ergriffenem Referendum - bei Annahme in einer allfälligen Volksabstimmung in Kraft treten (vgl. § 61 Abs. 3 KRG). In der Zwischenzeit bleibt aufgrund des sachlichen Zusammenhangs auch der Budgetbeschluss „in der Schwebe“ und es liegt ein budgetloser Zustand vor. Dasselbe gilt bis zur Annahme eines neuen, angepassten Voranschlags mit korrespondierendem Steuerfuss, sollte die Steuerfusserhöhung in einer Volksabstimmung verworfen werden.

Wir verweisen dazu auch auf die Botschaft B 26 vom 19. Januar 2016 zur Volksinitiative Steuererhöhungen vors Volk!, worin wir diese Rechtslage ausführlich dargelegt haben (vgl. insbesondere Ziffer 2.1 der Botschaft).

2. Konsequenz für die Auszahlung von Prämienverbilligungen

Hierzu verweisen wir grundsätzlich auf die Antwort zur dringlichen Anfrage A 226 vom 12. Dezember 2016 von Jörg Meyer und Mit. über die Auswirkungen eines budgetlosen Zustandes auf die Prämienverbilligung. Wie dort ausgeführt, gibt es im Wesentlichen drei Personengruppen mit einer Anspruchsberechtigung auf IPV. Es sind dies die Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen zur AHV oder IV (EL-Beziehende) und die Bezügerinnen und Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH-Beziehende) als Sonderfälle sowie die Personen mit einem ordentlichen IPV-Anspruch. Bei den EL-Beziehenden und den WSH-Beziehenden liegen die rechtlichen Voraussetzungen vor, dass eine definitive Auszahlung der Prämienverbilligung auch im budgetlosen Zustand vorgenommen werden kann. Nicht aber bei den Personen mit einem ordentlichen Anspruch.

§ 7 Abs. 1 des Prämienverbilligungsgesetzes definiert den ordentlichen Anspruch auf Prämienverbilligung von Erwachsenen sowie einen ordentlichen Anspruch auf Verbilligung von Prämien für Kinder und Jugendliche. Ein ordentlicher Anspruch von Erwachsenen besteht soweit, als die Richtprämien einen bestimmten Prozentsatz des massgebenden Einkommens übersteigen. Prämien für Kinder und junge Erwachsene können unabhängig von den Einkommensverhältnissen verbilligt werden. Bei unteren und mittleren Einkommen sind die Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung mindestens 50 Prozent zu verbilligen. Die Parameter für die Berechnung des ordentlichen Anspruchs hat aber der Regierungsrat jährlich im Rahmen der verfügbaren Mittel festzusetzen (§ 7 Abs. 3 PVG). Diese Bestimmung ist klar. Die Einzelheiten für die Berechnung des ordentlichen Anspruchs auf IPV können damit nur festgesetzt werden, wenn ein definitiver Voranschlag vorliegt. In diesem Bereich besteht damit eine ausgeprägte Abhängigkeit vom Budget beziehungsweise

eine ausgeprägte Budgetsteuerung. Eine Minderheit Ihres Rats hat denn auch zum Voranschlag 2017 einen Kürzungsantrag für die Prämienverbilligung unterstützt. Eine abschliessende Festsetzung des ordentlichen IPV-Anspruchs ist somit – im Gegensatz zum Anspruch von EL- und WSH-Beziehenden – in der Zeit des budgetlosen Zustands nicht möglich. Dass die Prämienverbilligung vom budgetlosen Zustand betroffen ist, war bei der Beratung des Voranschlags 2017 dank den Antworten zur Anfrage A 226 bekannt.

Auch aus Art. 65 Absatz 3 KVG kann nicht abgeleitet werden, dass bei einem budgetlosen Zustand die IPV ausbezahlt werden muss, denn auch das Bundesrecht ergibt keinen direkten Anspruch. Art. 65 Absatz 3 KVG bestimmt nur, dass die Kantone nach Feststellung der Bezugsberechtigung dafür zu sorgen haben, dass die IPV so ausgerichtet wird, dass die anspruchsberechtigten Personen die Prämien nicht vorschiessen müssen. Nach den Ausführungen des Bundesrates wollte man mit dieser Bestimmung Regelungen in einzelnen Kantonen verhindern, nach denen die IPV immer nur semester- oder quartalsweise rückwirkend ausgerichtet werden; obwohl die Anspruchsberechtigung überprüft wurde und diese Prüfung ergab, dass jemand Anspruch auf IPV hat (Bundesblatt 1999 793). Diese Bestimmung ist damit nicht anwendbar, wenn die Anspruchsberechtigung noch nicht überprüft werden kann und deshalb noch nicht gesagt werden kann, ob und wieviel IPV jemand erhält. Das Bundesgesetz enthält im Weiteren keine Vorschriften für die Kantone, was unter Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen beziehungsweise mit einem unteren oder mittleren Einkommen zu verstehen ist. Ebenso wenig schreibt es den Kantonen vor, wieviel Geld sie für die IPV aufbringen müssen.

Nicht von der Hand zu weisen ist, dass die rechtliche Ausgestaltung der Festlegung des ordentlichen IPV-Anspruches, wie es das Prämienverbilligungsgesetz vorsieht, bei der vorliegenden Situation des budgetlosen Zustands zu einem Zielkonflikt zur Zweckbestimmung des Prämienverbilligungsgesetzes führen kann. Gemäss § 1 PVG soll durch die Verbilligung der Prämie für die Krankenpflege-Grundversicherung Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen ein angemessener Versicherungsschutz zu finanziell tragbaren Bedingungen gewährleistet werden.

In der Beurteilung der tatsächlichen Lage erachtet es der Regierungsrat als zumutbar, dass der Personenkreis mit ordentlichem IPV-Anspruch entweder versucht, die fälligen Prämien vorübergehend selber zu finanzieren oder bei der zuständigen Gemeinde ein Gesuch um wirtschaftliche Sozialhilfe zu stellen. Ergibt im letzteren Fall die Berechnung einen Anspruch auf Sozialhilfe, hat die Gemeinde dies der Ausgleichskasse Luzern zu melden. Diese verbilligt die Richtprämie. Diese Verbilligung wird im Unterstützungsbudget als Einnahme eingerechnet. Unter Umständen entfällt deshalb ein Anspruch auf Sozialhilfe. Die Gemeinden haben bei dieser Lösung die Prämienverbilligung nicht vorzuschliessen. Der Regierungsrat durfte daher mit gutem Grund annehmen, dass kein Zielkonflikt vorliegt.

Aufgrund der in der letzten Zeit erfolgten Äusserung verschiedener Exponenten muss davon ausgegangen werden, dass eine grosse Zahl von Personen ein Gesuch um wirtschaftliche Sozialhilfe stellen wird. Verschiedene Gemeinden befürchten einen unverhältnismässigen Aufwand. Nach Ansicht dieser Exponenten und dieser Gemeinden besteht daher eine unzumutbare Situation und damit ein Zielkonflikt zum Zweck der Prämienverbilligung.

Wenn Ihr Rat die aktuelle Lage politisch gleich einschätzt, bitten wir Sie, diesen Vorstoss zusammen mit der Motion M 257 von Jörg Meyer über die sofortige Berechnung und Auszahlung der Prämienverbilligung 2017 zu unterstützen und als Postulat erheblich zu erklären. Zur Auflösung des Zielkonflikts beabsichtigt unser Rat, in der Folge mit einer entsprechenden Änderung der Prämienverbilligungsverordnung (SRL Nr. 866a) die Voraussetzungen zu schaffen, damit bis zu einem definitiven Budget 2017 der ordentliche Anspruch auf IPV provisorisch berechnet und ausbezahlt werden kann. Diesbezüglich verweisen wir für weitere Ausführungen auf unsere Antwort zur Motion M 257.

Wir beantragen Ihrem Rat, die Motion als Postulat im Sinne unserer Erwägungen erheblich zu erklären.