

An den Landrat

---

Glarus, 26. November 2019

## **Motion SP-Fraktion «Wechsel zum Automatismus bezüglich Prüfung der IPV-Anträge»**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. Ausgangslage**

Am 1. September 2019 reichte die SP-Fraktion die Motion «Wechsel zum Automatismus bezüglich Prüfung der IPV-Anträge» mit folgendem Antrag ein (Begründung s. Beilage):

1. Es sei die Verordnung über den Vollzug der Prämienverbilligung dahingehend anzupassen, dass der Kanton Glarus den Anspruch auf Individuelle Prämienverbilligung (IPV) ohne Antrag selbstständig prüft und die Beträge direkt an die Versicherten vergütet.
2. Eventualiter soll die Verordnung über den Vollzug der Prämienverbilligung (VV PV) dahingehend angepasst werden, dass beim verspäteten Einreichen der Anspruch nicht verwirkt, sondern dass sich die Verwirkung lediglich auf die betroffenen Monate reduziert.
3. Eventualiter sei eine maximale Frist von drei Monaten für die Bearbeitung der Gesuche um IPV in die Verordnung über den Vollzug der Prämienverbilligung aufzunehmen.

### **2. Beurteilung**

#### **2.1. Rechtliches**

Mit ihrem Antrag 1 möchte die Motionärin einen Wechsel zum Automatismus bezüglich Prüfung der IPV-Anträge erreichen. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass das heutige Antragssystem in Artikel 17 Absatz 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) gesetzlich vorgegeben ist. Der Regierungsrat kann demnach keinen Wechsel zum Automatismus beschliessen. Stattdessen wäre das EG KVG durch die Landsgemeinde anzupassen. Im Übrigen macht das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) die Vorgabe, dass eine Auszahlung direkt an die zuständigen Krankenversicherer erfolgt (Art. 65 Abs. 1). Eine Auszahlung direkt an die Versicherten ist deshalb unzulässig.

In Bezug auf die Eventualanträge 2 und 3 ist festzuhalten, dass die Regelung des Verfahrens betreffend Geltendmachung des IPV-Anspruches gemäss Artikel 17 Absatz 2 EG KVG in die alleinige Zuständigkeit des Regierungsrates fällt. Wie der Regierungsrat in seiner Beantwortung der Motion Pascal Vuichard, Mollis, und Unterzeichnende «Littering-Verbot auf kantonaler Stufe» vom 19. Februar 2019 bereits ausführlich erläuterte, kann die Änderung einer regierungsrätlichen Verordnung nicht Gegenstand einer Motion bilden. Die vorliegende Motion wäre deshalb aus rein rechtlichen Gründen abzulehnen bzw. nicht zu überweisen.

Wie ebenfalls in der Beantwortung der Motion «Littering-Verbot auf kantonaler Stufe» ausgeführt, bestehen zwei Alternativen, um die mit dem vorliegenden parlamentarischen Vorstoss eingeleitete politische Diskussion nicht mit Verweis auf die bestehende Zuständigkeitsordnung zwischen Legislative und Exekutive beenden zu müssen. Einerseits liesse sich die Motion so umdeuten, dass damit eine Änderung des EG KVG durch die Landsgemeinde verlangt wird. Andererseits kann die Motion als Postulat entgegengenommen werden (Art. 88 Abs. 2 LRV). Mit einem Postulat kann das Parlament den Regierungsrat beauftragen, zu prüfen, ob eine Massnahme zu treffen sei (Art. 81 Abs. 1 Bst. c LRV). Im Gegensatz zur Motion bestehen hier weniger Einschränkungen hinsichtlich von Massnahmen, die in die alleinige Zuständigkeit des Regierungsrates fallen, da es sich um blosse Prüfaufträge handelt. Der Vorstoss der Motionäre ist deshalb als Postulat im Sinne von Artikel 81 Absatz 1 Buchstabe c LRV entgegenzunehmen und inhaltlich zu diskutieren.

## 2.2. Inhaltliches

### 2.2.1. Vergleich der Ermittlung Anspruchsberechtigung und Gesuchseingabe<sup>1</sup>

Für die Ermittlung der Anspruchsberechtigung lassen sich drei Verfahren unterscheiden:

- *Individuelle Benachrichtigung*: Das im Kanton Glarus angewandte Verfahren dominiert in der Schweiz. Mehr als die Hälfte aller Kantone informieren die potenziell Anspruchsberechtigten und stellen ihnen das Antragsformular zu (in einigen Kantonen bereits ausgefüllt).
- *Automatisch*: Rund ein Viertel aller Kantone prüft und berechnet den Anspruch von Amtes wegen. Alle Steuerpflichtigen, die aufgrund der zur Verfügung stehenden Steuerdaten einen Anspruch auf Prämienverbilligung haben, erhalten die Verfügung oder einen Berechtigungsschein über ihre Prämienverbilligung automatisch zugestellt. Personen, welche keinen Entscheid erhalten und dennoch möglicherweise einen Anspruch auf Prämienverbilligung haben, können einen Antrag stellen (z. B. Quellensteuerpflichtige).
- *Auf Antrag*: Eine verschwindende Minderheit der Kantone informiert zwar die Bevölkerung über die IPV, weist jedoch die potenziell Berechtigten nicht individuell auf ihre mögliche Beitragsberechtigung hin und stellt ihnen entsprechend kein Antragsformular zu.

In den meisten Kantonen, die den Anspruch auf Prämienverbilligung nicht automatisch prüfen, bestehen Eingabefristen für die Anträge auf Prämienverbilligung. Insgesamt 15 Kantone setzen Anmeldefristen. Nach Ablauf der Frist ist eine Gesuchseingabe für das Anspruchsjahr nicht mehr möglich oder nicht mehr rückwirkend auf das gesamte Jahr. In vier Kantonen können die Anträge jederzeit eingereicht werden.

Die kantonalen Unterschiede in der Ermittlung der Anspruchsberechtigung sowie in der Gesuchseingabe werden in Tabelle 1 aufgezeigt.

**Tabelle 1. Ermittlung Anspruchsberechtigung und Gesuchseingabe**

Kanton	Ermittlung der Anspruchsberechtigung	Zeitpunkt der Gesuchseingabe: Sind Anträge jederzeit möglich?
ZH	Individuelle Benachrichtigung	Nein, Einreichung Antragsformular bis 30 Tage nach Erhalt
BE	Automatisch	-
LU	Auf Antrag / individuelle Benachrichtigung für Personen, die in den letzten 2 Jahren eine Gutsprache erhalten haben	Nein, Anmeldefrist: 31. Oktober des Vorjahres
UR	Automatisch	-
SZ	Individuelle Benachrichtigung	Nein, Anmeldefrist: 30. September des Vorjahres

<sup>1</sup> S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2017, S. 56–58.

Kanton	Ermittlung der Anspruchsberechtigung	Zeitpunkt der Gesuchseingabe: Sind Anträge jederzeit möglich?
OW	Individuelle Benachrichtigung	Nein, Anmeldefrist: 31. Mai
NW	Individuelle Benachrichtigung	Nein, Anmeldefrist: 30. April
GL	Individuelle Benachrichtigung	Nein, Anmeldefrist: 31. Januar
ZG	Individuelle Benachrichtigung	Nein, Anmeldefrist: 30. April
FR	Individuelle Benachrichtigung	Nein, Anmeldefrist: 31. August
SO	Individuelle Benachrichtigung	Nein, Anmeldefrist: 31. Juli (für Quellenbesteuerte bis 31.12.)
BS	Auf Antrag (einmalig)	Ja, Anspruch ab Monat nach Antragstellung
BL	Individuelle Benachrichtigung	Ja, bis 1 Jahr nach Erhalt Antragsformular
SH	Individuelle Benachrichtigung	Nein, Anmeldefrist: 30. April (kann u. U. auf 15.6. verlängert werden)
AR	Individuelle Benachrichtigung	Nein, Anmeldefrist: 31. März
AI	Automatisch	-
SG	Individuelle Benachrichtigung	Nein, Anmeldefrist: 31. März (für Zuziehende aus dem Ausland ist Antragstellung bis 31.12 möglich)
GR	Auf Antrag / automatisch, falls im Vorjahr IPV-Bezug	Ja, Anmeldung ist bis 31. Dezember möglich
AG	Individuelle Benachrichtigung	Ja, Anmeldung ist bis 31. Dezember möglich
TG	Individuelle Benachrichtigung	Nein, Einreichen des Antragsformulars bis 30 Tage nach Erhalt
TI	Individuelle Benachrichtigung	Nein, Anmeldefrist: 31. Dezember des Vorjahres (falls Antragsformular im Bezugsjahr zugestellt, besteht Anspruch ab dem Monat nach Antragstellung)
VD	Individuelle Benachrichtigung (alle 2 Jahre) / automatisch, falls im Vorjahr IPV-Bezug	Nein, Anmeldefrist: 30. April. Wird der Antrag später eingereicht, besteht Anspruch erst ab dem Monat nach Antragstellung
VS	Automatisch (falls ordentlich besteuert)	-
NE	Automatisch bei unselbstständig Erwerbstätigen / sonst individuelle Benachrichtigung	-
GE	Automatisch (falls ordentlich besteuert)	-
JU	Automatisch, falls Krankenkasse bekannt / sonst individuelle Benachrichtigung	-

Im Kanton Glarus wurde der Anspruch auf Prämienverbilligung bis Ende 2011 von Amtes wegen geprüft und mit den geschuldeten Steuern verrechnet. Dieses System zur Ermittlung der Anspruchsberechtigung wurde im 2012 geändert. Seither müssen Anträge auf Prämienverbilligung für das Auszahlungsjahr bis am 31. Januar mit dem vorgeschriebenen Formular eingereicht werden. Ergänzungsleistungs- und Sozialhilfebezüger erhalten die Prämienverbilligung automatisch. Seit dem 1. Januar 2014 wird die Prämienverbilligung direkt an die Krankenversicherer ausbezahlt (Art. 65 Abs. 1 KVG).

#### 2.2.2. Urteil Verwaltungsgericht vom 9. Mai 2019

Die kantonale Steuerverwaltung als Durchführungsstelle für die Prämienverbilligungen muss jährlich um die 50 Anträge auf Prämienverbilligung infolge einer verspäteten Antragseinreichung abweisen bzw. kann darauf nicht eintreten. Wie aus einem veröffentlichten Urteil des

Verwaltungsgerichts des Kantons Glarus vom 9. Mai 2019 (VG.2019.00042) hervorgeht, ist dieses Vorgehen rechtmässig. Eine Verwirkung des Anspruchs bei zu spät eingereichten Anträgen liegt im Gestaltungsspielraum des Kantons und verstösst nicht gegen Bundesrecht. Der Kanton muss lediglich die Bevölkerung regelmässig über das Recht auf Prämienverbilligung informieren. Dieser Pflicht kommt der Kanton mit der Publikation im Amtsblatt und den Anzeigen in den lokalen Medien in genügender Weise nach. Das Glarner System wird jedoch im Urteil des Verwaltungsgerichts – im Vergleich zu anderen Kantonen der Zentral- und Ostschweiz – als «wenig bürgerfreundlich» kritisiert: Die Anmeldefrist bis und mit 31. Januar sei strenger und die individuelle Information (aufgrund der Steuerdaten) potenziell Anspruchsberechtigter verlange ein höheres Mass an Eigenleistung.

### 2.2.3. Beurteilung Automatismus

Eine Überprüfung des Anspruchs auf Prämienverbilligung von Amtes wegen ist grundsätzlich möglich (s. Ziff. 2.2.1). Der Vorteil dieser Lösung ist offensichtlich: Versicherte mit tiefen und mittleren Einkommen gelangen ohne das Ausfüllen von Formalitäten und gemäss ihrem rechtmässigen Anspruch zu ihrer Prämienverbilligung.

Gegen einen Automatismus hingegen spricht, dass eine beachtliche Anzahl an Personen freiwillig auf staatliche Leistungen verzichtet, obwohl sie darauf grundsätzlich einen gesetzlichen Anspruch hätten. So ergaben Befragungen in den Kantonen Basel-Stadt und Luzern im Jahr 2001, dass in 19 Prozent der Fälle auf einen Antrag verzichtet wurde, da der Wunsch nach Eigenständigkeit besteht. Weitere Gründe, die seltener genannt wurden, sind ungenügende Kenntnisse des Systems (jedoch kaum vergleichbar mit heute, da die Prämienverbilligung damals erst seit fünf Jahren bestand), Nachlässigkeit, Zurückhaltung gegenüber Behörden und keine Bereitschaft, das Einkommen mitzuteilen.<sup>2</sup>

Auch im Kanton Glarus verzichtet ein Teil der Bevölkerung trotz Anspruch bewusst auf Prämienverbilligungen. Wie aus Tabelle 2 ersichtlich ist, hatten im Jahr 2017 insgesamt rund 12'350 Personen Anrecht auf eine Prämienverbilligung. Etwas weniger als 8800 Personen machten von ihrem Recht Gebrauch. Rund 3600 Personen (ohne Quellensteuerpflichtige) verzichteten darauf.

**Tabelle 2. Vergleich Prämienverbilligungen 2017 mit Antragssystem und Automatismus<sup>3</sup>**

	<i>Personen</i>	<i>Prämienverbilligungen</i>
Auf Antrag	8'759	17'825'374 Fr.
Automatismus (ohne Quellensteuerpflichtige)	12'349	20'159'642 Fr.
Differenz	+3'590	+2'334'268 Fr.

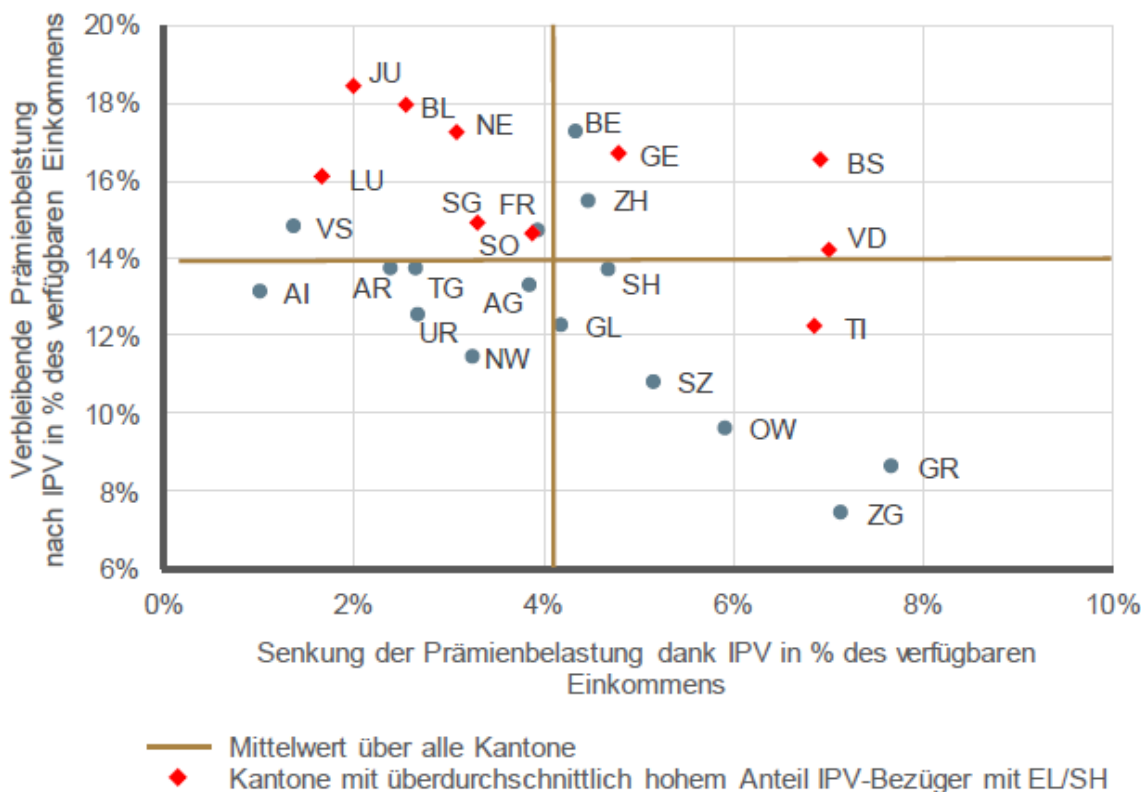
Ein Automatismus-System wäre mit Mehrkosten von 2,3 Millionen Franken einhergegangen, die vollumfänglich vom Kanton zu tragen gewesen wären. Die durchschnittliche Prämienverbilligung bei den rund 3600 Personen, die keinen Antrag einreichten, lag dabei bei rund 650 Franken. Die Personen, welche eine Prämienverbilligung beantragten, bekamen im Durchschnitt 2035 Franken. Daraus kann abgeleitet werden, dass die grosse Mehrheit der Personen, welche keine Prämienverbilligung beantragte, wohl nicht zwingend auf eine Prä-

<sup>2</sup> Balthasar, A. und Bieri, O. (2001). *Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung im Kanton Basel-Stadt.* / Balthasar, A., Bieri, O. und Furrer, C. (2001). *Evaluation des Vollzuges der Prämienverbilligung im Kanton Luzern.*

<sup>3</sup> Nicht berücksichtigt sind in den Berechnungen die Quellensteuerpflichtigen sowie die ab 2020 wirksame Erhöhung der Grenzbeträge bei der Verbilligung der Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung. Zudem wurden die Steuerdaten 2017 verwendet, da nur diese sämtliche im Jahr 2017 im Kanton wohnhaften primär steuerpflichtigen Personen enthalten, und nicht die eigentlich massgebenden Steuerdaten des vorletzten Jahres (2015). Schliesslich wurde auch nicht berücksichtigt, dass Sozialhilfe- und Ergänzungsleistungsbezüger eine höhere Richtprämie als die übrigen IPV-Bezüger haben.

mienverbilligung angewiesen war. Im Umkehrschluss belegen diese Zahlen die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung. So bestehen interne und externe Untersuchungen, welche aufzeigen, dass die Prämienverbilligung effektiv den Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen zugutekommt. Das Bundesamt für Gesundheit führt in seiner Analyse über die Wirksamkeit der Prämienverbilligung Glarus als einen von sieben Kantonen (SZ, OW, GL, ZG, SH, GR, TI) auf, wo die IPV zu einer vergleichsweise tiefen verbleibenden Prämienbelastung und einer starken Reduktion der Prämienbelastung führt.

**Abbildung 1. Übersicht die verbleibende Prämienbelastung in den Kantonen 2017 über alle sieben Modellhaushalte<sup>4</sup>**



Anm.: Die Einteilung beruht auf den ungewichteten Mittelwerten über alle Modellhaushalte.

Das Antragssystem beruht auf dem politisch gewollten Grundsatz, wonach eine Bürgerin bzw. ein Bürger in diesem Staat nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten hat. Wer Leistungen der Allgemeinheit beziehen will, soll seinen Anspruch – wie etwa auch bei der Sozialhilfe – selber belegen. Die Landsgemeinde hat dem Antragsprinzip im Jahr 2011 zugestimmt und dieses im Jahr 2015 im Rahmen der Totalrevision des EG KVG bestätigt. Die Motionärin verlangt mit ihrer Forderung nach einem Automatismus nun eine Abkehr von diesem Prinzip. Der Regierungsrat verschliesst sich nicht einer politischen Diskussion. Diese soll im Zusammenhang mit dem Memorialsantrag der SP des Kantons Glarus «10 Prozent des verfügbaren Einkommens für die Krankenkassenprämien sind genug» geführt werden. Ein allfälliger Wechsel vom Antrags- zum Automatismus-System müsste wie dargelegt zwingend der Landsgemeinde 2021 unterbreitet werden.

#### 2.2.4. Verwirkungsfrist

Als Eventualantrag 2 fordert die SP-Fraktion, dass beim verspäteten Einreichen der Anspruch auf Prämienverbilligung nicht gänzlich verwirkt, sondern dass sich die Verwirkung lediglich auf die betroffenen Monate reduziert. Gemäss aktueller Rechtslage kann nach verpasster Frist wie dargelegt kein ordentlicher Antrag auf Prämienverbilligung mehr gestellt

<sup>4</sup> S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2017, S. 77.

werden. Dies kann für die Betroffenen belastend sein, da sie fast ein Jahr warten müssen, bis sie wieder ein Gesuch stellen können. Allerdings besteht eine Ausnahmeregelung mit jederzeitigem Antragsrecht im Härtefall. Gemäss Artikel 6 Absatz 4 VV PV kann im Härtefall bei den Sozialen Diensten ein Antrag gestellt werden. Die Voraussetzungen für die Anwendung der Härtefallregelung sind:

- Es liegt eine Einkommensveränderung während des Jahres vor;
- der Antrag auf Prämienverbilligung wurde nicht (fristgerecht) eingereicht; und
- es müssen keine weiteren Sozialhilfeleistungen (z. B. Gesundheitskosten) erbracht werden.

Diese Härtefallregelung kam in rund 3–4 Fällen pro Jahr zur Anwendung.

Eine Anpassung der Verwirkungsfrist kann mit geringem Zusatzaufwand die Situation von Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen verbessern. Der Regierungsrat signalisierte bereits in der landrätlichen Debatte zur Änderung der Verordnung über die Prämienverbilligung am 25. September 2019 seine Bereitschaft, eine Regelung wie im Kanton Luzern zu prüfen. In der Folge beschloss er am 26. November 2019 eine Änderung der VV PV, wonach neu ab 2020 sämtliche Personen unabhängig von einem Härtefall auch nach Ablauf der Frist per 31. Januar direkt bei der Durchführungsstelle einen Antrag auf Prämienverbilligung einreichen können. Bei einer verspäteten Einreichung beschränkt sich ein allfälliger Anspruch jedoch auf die nachfolgenden Monate nach Gesuchseingang und umfasst nicht mehr das gesamte Jahr. Bei einer Gesuchseinreichung im Februar (und zwar bereits ab dem 1. Februar) besteht demnach lediglich ein allfälliger Anspruch auf die zehn folgenden Monate (März–Dezember). Letztmöglicher Einreichtermin ist somit der 30. November, wobei ein Gesuch zu diesem Zeitpunkt lediglich eine Prämienverbilligung für einen Monat (Dezember) zur Folge hätte. Mit dieser Regelung ist zudem die heutige Härtefallregelung obsolet, zumal Veränderungen der wirtschaftlichen oder persönlichen Verhältnisse auch im ordentlichen Verfahren geltend gemacht werden können (Art. 7 und 8 VV PV). Die Härtefallregelung (Art. 6 Abs. 4 VV PV) wird daher aufgehoben.

Durch diese Anpassung der Verwirkungsfrist wird das Antragsystem mit geringem Zusatzaufwand in der Durchführung bürgerfreundlicher, respektiert aber trotzdem die Eigenverantwortung und Selbstbestimmung der anspruchsberechtigten Personen.

Da es in der Vergangenheit aufgrund der verpassten Antragsfrist zu Ablehnungen gekommen ist, ist anzunehmen, dass die Ausgaben für die Prämienverbilligung per 2020 durch diese Verordnungsanpassung leicht ansteigen. Im Jahr 2019 mussten 46 Anträge abgelehnt werden, da sie zu spät eingereicht wurden. Bei einer durchschnittlich ausbezahlten IPV pro Bezüger von 2060 Franken im Jahr 2018 und unter der Annahme, dass die IPV nur für neun anstatt zwölf Monate ausbezahlt werden muss, beträgt der geschätzte Mehraufwand rund 70'000 Franken.

#### *2.2.5. Bearbeitungsdauer (Ordnungsfrist)*

Eine kurze Bearbeitungsdauer bei Gesuchen um Prämienverbilligung, wie sie der Eventualantrag 3 fordert, ist grundsätzlich zu begrüssen, zumal das Bundesrecht explizit festhält, dass die Auszahlung der Prämienverbilligung so erfolgt, dass die anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen. Diese Forderung steht allerdings in einem Spannungsverhältnis zur Vorgabe, wonach die Kantone dafür sorgen müssen, dass die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden (Art. 65 Abs. 3 KVG).

So ist es bereits heute das Ziel, die Bearbeitungsfrist so kurz wie möglich zu halten. Eine Verkürzung dieser Frist ist zurzeit nicht umsetzbar. Einerseits wären für eine Verkürzung der Bearbeitungsdauer zu Stosszeiten nach dem Jahreswechsel zusätzliche personelle Ressourcen notwendig. Da diese nur temporär benötigt werden, wäre es aber schwierig, das erforderliche Fachwissen zu garantieren. Andererseits hängt die Bearbeitungsfrist unmittelbar

vom frühzeitigen und vollständigen Einreichen der erforderlichen Steuer- und Krankenkassenunterlagen ab. Eine maximale Bearbeitungsdauer von drei Monaten kann daher nicht garantiert werden. Weitere Optimierungen werden fortlaufend überprüft und ggfs. unter Einbezug von neuen technischen Hilfsmitteln umgesetzt.

#### *2.2.6. Fazit*

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Motion als Postulat zu überweisen. Er ist bereit, die Einführung eines Automatismus bezüglich Prüfung des IPV-Anspruchs in Zusammenhang mit dem Memorialsantrag der SP des Kantons Glarus «10 Prozent des verfügbaren Einkommens für Krankenkassenprämien sind genug» zu prüfen. Gegenüber einem vollständigen Systemwechsel ist er allerdings kritisch eingestellt.

Im Sinne des Eventualantrags 2 betreffend Verwirkungsfrist hat der Regierungsrat bereits von sich aus eine Anpassung in der VV PV vorgenommen, die per 1. Januar 2020 in Kraft tritt. Personen, die einen Antrag auf Prämienverbilligung nach dem 31. Januar einreichen, haben demnach neu einen Anspruch auf Prämienverbilligung ab dem Folgemonat der Gesuchseinreichung.

Hingegen kann dem Eventualantrag 3 betreffend maximaler Bearbeitungsdauer ohne zusätzliche personelle Ressourcen nicht nachgekommen werden und ist abzulehnen.

### **3. Antrag**

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Motion als Postulat zu überweisen.*

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Im Namen des Regierungsrates**

*Andrea Bettiga, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:  
- Motion