

Geschäftsstelle Sozialkonferenz
des Kantons Zürich
Stadtverwaltung Uster
Abteilung Soziales
Bahnhofstrasse 17
8610 Uster

Gesundheitsdirektion
Kanton Zürich
Regierungsrat Dr. T. Heiniger
Obstgartenstrasse 19/21
Postfach
8090 Zürich

Uster, 10. September 2015

Vernehmlassung zur Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz, Prämienverbilligung

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit der Stellungnahme zur Teilrevision EG KVG danken wir Ihnen
bestens. Die Sozialkonferenz des Kantons Zürich stellt sich zu dieser Revision wie folgt:

Grundsätzliches

Die Sozialkonferenz teilt mit dem Regierungsrat die Ansicht, dass die IPV nur an die Personen ausgerichtet wird, die gemäss KVG 65 I darauf effektiv Anspruch haben. Dass die Erfahrungen des Vollzugs der vergangenen Jahre von der kantonalen Gesundheitsdirektion erfasst und ausgewertet wurden und entsprechend neue Optimierungsbestimmungen in die Teilrevision eingeflossen sind, begrüsst die Sozialkonferenz.

Mit der Durchführung der neuen Regelungen entsteht jedoch ein Mehraufwand, der nicht bei den Gemeinden hängen bleiben darf. Sollten die Gemeinden damit beauftragt werden, sind sie analog § 35 angemessen dafür zu entschädigen. Dies betrifft insbesondere die Berechnung des anrechenbaren Einkommens gemäss § 11 bei veränderten Verhältnissen, die Reduktion der Prämienverbilligung gemäss § 15 Abs. 2 sowie die kombinierte Abklärung der Einkommen von jungen Erwachsenen in Ausbildung und denjenigen der familienrechtlich Unterstützungspflichtigen nach § 19 Abs. 1 bei Veränderungen der Ansprüche gemäss § 15. Beim letztgenannten Punkt ist insbesondere auch zu beachten, dass teilweise auf Steuerdaten in anderen Gemeinden abgestützt werden muss, die in der Praxis weniger leicht zugänglich sind (die detaillierten und definitiven Angaben, auf welchen die Einschätzungen der Steuerämter beruhen, stehen den Steuerpflichtigen üblicherweise nicht ohne Nachfrage zur Verfügung und können somit von diesen nicht selbst beigebracht werden).

Die Sozialkonferenz setzt sich basierend auf ihren Vereinsstatuten für eine zeitgemässe Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Sozialhilfe und der Sozialpolitik im Kanton Zürich ein. Die vorliegende Stellungnahme legt deshalb im Folgenden ihren Schwerpunkt auf die vorgeschlagenen Anpassungen betreffend Prämienübernahme und Sozialhilfegesetz.

§ 21 Prämienübernahmen

§ 21 Abs.1:

Die Sozialkonferenz unterstützt den Beibehalt von a§ 18. Oft verhindert die befristete Übernahme von KVG-Prämien den Bezug von Sozialhilfe. Diese Möglichkeit der finanziellen Hilfestellung ist für die Arbeit der Sozialhilfeorgane in der Praxis sehr zu begrüssen.

§ 21 Abs. 2:

Die Flexibilisierung beim Vollzug ist für die Praxis ein notwendiger Schritt, die vorgeschlagene Änderung unterstützt dies. Im Anwendungsfall macht es keinen Unterschied, ob beispielsweise der von der KESB beauftragte Beistand oder die Gemeinde die KVG-Prämie dem Versicherer überweist.

§ 21 Abs. 3, 2. Satz:

Die Übernahme der KVG-Prämien stellt keine Sozialhilfeleistung dar. Mit der vorliegenden Revisionsfassung soll die Rückerstattung der nicht verbilligten KVG-Prämien gemäss Sozialhilfegesetz ermöglicht werden. Nach Meinung der Sozialkonferenz stellt die Verknüpfung mit §§ 26 – 30 SHG keine ausreichende gesetzliche Grundlage dar, um diese vorgeschlagene Neuerung umzusetzen.

Der administrative Aufwand für die Rückforderung unrechtmässig übernommener Prämien (z.B. lange dauernde Inkassi, Rechtsmittelverfahren) belastet bereits heute die Sozialhilfeorgane stark. Kommen noch die Verrechnungen rechtmässig übernommenen Prämien dazu, ist die Administration zusätzlich gefordert. Ob sich das Kosten-/Nutzenverhältnis die Waage hält bzw. ein Mehrertrag erzielt werden kann, ist mehr als fraglich. Eine Einschätzung zu dieser Frage liegt seitens der kantonalen Gesundheitsdirektion nicht vor. Deshalb beantragt die Sozialkonferenz:

Streichung §21 Abs. 3, 2. Satz

Sollte der zweite Satz beibehalten werden, muss der Erlös, welcher erzielt wird, den Gemeinden zur Abgeltung ihres administrativen Aufwandes gutgeschrieben werden.

Sozialhilfegesetz, Krankenversicherungsprämien

Die Sozialkonferenz lehnt die neuen Bestimmungen im neu vorgeschlagenen § 15 SHG ab. Dass für die Sozialhilfebeziehenden andere Kriterien gelten sollen als bei den übrigen Einwohner/innen, ist nicht nachvollziehbar. Dass alleine der Sozialhilfebezug zu einer massiven Einschränkung der freien Krankenkassenwahl auf einige wenige Versicherer führt, ist aus Sicht der Sozialkonferenz rechtlich nicht zulässig. Wenn der Gesetzgeber die freie Krankenkassenwahl für gewisse Personengruppe einschränken will, hat er dies nach Auffassung der Sozialkonferenz über das KVG zu regeln.

Laut Art. 4 KVG ist für alle Personen, die in der Schweiz ihren Wohnsitz haben, die freie Krankenkassenwahl gesichert. Den Wechsel über das kantonale Sozialhilfegesetz in eine günstigere Krankenkasse zu erzwingen, steht dem grundsätzlichen Recht der freien Kassenwahl entgegen. Sozialhilfebeziehende würden mit neuen gesetzlichen Bestimmungen in ihren Rechten beschnitten.

Die Beschränkung der Versicherungswahl auf die Billigkassen würde dem Ausbau der Zweiklassenmedizin weiteren Vorschub leisten. Für Sozialhilfebeziehende würde die Möglichkeit, für besondere gesundheitliche Risiken (z.B. Zahnversicherungen Kinder) Zusatzversicherungen beim Versicherer abzuschliessen weiter eingeschränkt. Eine Gesamtsicht der optimalen Krankenversicherung im Einzelfall bezogen auf Prämien und Leistungen würde mit den neuen Bestimmungen weiter erschwert.

Schliesslich haben Billigkrankenkassen erfahrungsgemäss und wie sie dies selbst deklarieren einen schlechten Kundenservice, mit welchem sie ‚schlechte Risiken‘ abhalten. Der Verkehr mit diesen Kassen ist für die Gemeinden, die teilweise die Stelle der Versicherten einnehmen, umständlich und sehr zeitaufwändig

Laut Erläuterungen zu § 9 Abs. 2 sollen die Referenzprämien nicht dem Durchschnitt aller Prämien entsprechen, sondern tiefer angesetzt werden. Sie sollen der Krankenkassenprämie eines günstigen (nicht unbedingt des günstigsten) Versicherer entsprechen. Erfahrungsgemäss ändern pro Jahr die Versicherer mit den günstigsten Krankenkassenprämien. Krankenkassen, die in einem Jahr günstig sind, erheben im nächsten wieder erheblich höhere Prämien, andere sind dafür die Günstigsten. Sollten die neuen SHG Bestimmungen in Kraft treten, müssten viele der rund 45'000 Personen, die im Kanton Zürich Sozialhilfe beziehen, jährlich die Krankenkasse wechseln. Für die Versicherer und die Gemeinden würde dies jährlich einen enormen administrativen Aufwand mit entsprechender Kostenfolge bedeuten. In der Regel müsste dieser Wechsel administrativ im Monat November vollzogen werden. Ein Aufwand, der wahrscheinlich nur von den Gemeinden mit wenig Sozialhilfefällen geleistet werden könnte.

Grundsätzlich hat die Sozialkonferenz Verständnis für die Bemühungen der kantonalen Gesundheitsdirektion zur Kostensenkung und Kostenoptimierung bei den Prämienverbilligungen. Die neuen SHG Bestimmungen werden aber ohne vorgehende Abklärungen vorgeschlagen, ob die vielen Sozialhilfebeziehenden über die letzten Jahre in teuren Krankenkassen versichert waren und ein Potential für Kosteneinsparungen besteht. Die Sozialkonferenz weist dazu darauf hin, dass Sozialhilfeorgane bereits heute kooperative Sozialhilfebeziehende beim Wechsel in kostengünstigere Krankenkassen auf freiwilliger Basis unterstützen. Sozialhilfebeziehende haben zu einem grossen Teil bereits beim Eintritt in die Sozialhilfe verhältnismässig tiefe Prämien, da sie bereits seit längerem ihre Kosten optimieren mussten. Zudem wurde auch keine Einschätzung vorgenommen, welche Kosten bei den Gemeinden und Versicherern für die Administration der neuen Bestimmungen anfallen würden.

Die Sozialkonferenz fordert deshalb – wie bei Revisionen kantonalen Gesetze üblich - Angaben zu den möglichen IPV-Kosteneinsparungen und den zusätzlichen Administrativkosten bei den Gemeinden zur Begründung des neuen Gesetzesartikels im Sozialhilfegesetz. Kosteneinsparungen, die sich die kantonale Gesundheitsdirektion mit der neuen Gesetzesbestimmung erhofft, dürfen keinesfalls über zusätzlich anfallende administrative Kosten, welche die Gemeinden und die Versicherer zu tragen haben, wieder zunichte gemacht werden.

Eine Kostenverlagerung zu Lasten der Gemeinden bei den Prämienübernahmen lehnt die Sozialkonferenz ab.

Sollte trotz grundsätzlicher Ablehnung der Gesetzgeber den neuen § 15 SHG befürworten, wäre zu beachten:

§ 15 Abs. 1 und 4:

Keine Änderungsvorschläge, da bereits heute Praxis.

Zu beachten ist, dass die Prämienübernahmen sich nicht nur auf Grund des zivilrechtlichen Wohnsitzes der Sozialhilfebeziehenden erfolgen, sondern auch nach dem sozialhilferechtlichen Wohnsitz. Da die vorgeschlagenen neuen gesetzlichen Bestimmungen im SHG vorgesehen sind, geht die Sozialkonferenz davon aus, dass diese für beide Wohnsitzarten Geltung haben.

§ 15 Abs. 2:

Die Sozialkonferenz beantragt folgende Anpassung des 1. Satzes des Absatzes:

„Wenn ein Wechsel einem günstigeren Versicherer oder in ein günstigeres Versicherungsmodell möglich ist, wird....“

Gestrichen werden soll wegen knapper Frist, die für den Wechsel zur Verfügung steht, die zeitliche Bestimmung ‚sobald‘ und ersetzt werden durch ‚wenn‘. Der Begriff ‚zumutbar‘ ist wegzulassen, da das KVG bei allen Versicherern denselben Warenkorb sicherstellt und damit ein Wechsel grundsätzlich keine Einschränkung der Leistungen mit sich bringt. Der Begriff ‚zumutbar‘ würde zudem ein breites Feld neuer Rechtsmittelverfahren gegen die Sozialbehörde eröffnen, da ein Wechsel des Versicherers bei Sozialhilfebeziehenden, die mit diesem nicht einverstanden sind, mit einem Entscheid der Sozialbehörde mit Rechtsmittel anzuordnen ist.

§ 15 Abs. 3

Falls die Sozialbehörden diese Aufgabe neu als gesetzliche Verpflichtung zu übernehmen haben, fordert die Sozialkonferenz die Abgeltung des administrativen Aufwandes der Gemeinden/Sozialhilfeorgane durch das EG KVG. In Betracht gezogen werden muss dabei, dass die Beratungsleistung für einen Wechsel von den Sozialhilfebeziehenden auf Grund der vorgeschlagenen Bestimmung auch eingefordert werden kann. Zusätzliche personelle Ressourcen und Infrastrukturen müssten entsprechend vor allem von den grösseren Gemeinden bereitgestellt werden.

In Betracht gezogen werden muss dabei auch bei dieser Bestimmung, dass sicherlich etliche und lange Rechtsmittelverfahren gegen von den Behörden verfügte Wechsel ausgelöst würden und die Verrechnungen mit der auszurichtenden Sozialhilfe des nicht übernommenen Prämienanteils über der Referenzprämie mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden wäre. Dies auch deshalb, weil nicht geklärt ist, ob die Einschränkung der freien Krankenkassenwahl über den vorgeschlagenen SHG-Artikel statthaft ist.

Die Entschädigung der Gemeinden für den Vollzug des § 15 SHG wäre deshalb analog der vorgeschlagenen Entschädigung der SVA § 35 EG KVG zu regeln.

Die Sozialkonferenz dankt Ihnen für die Berücksichtigung der Stellungnahme bei der weiteren Bearbeitung der Umsetzung der Teilrevision des EG KVG. Für Anliegen steht Ihnen die Sozialkonferenz gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Sozialkonferenz des Kantons Zürich

Gabriela Winkler
Co-Präsidentin

Armin Manser
Co-Präsident