

Regierungsratsbeschluss

vom 2. April 2024

Nr. 2024/548

KR.Nr. A 0270/2023 (DDI)

Auftrag Mitte-Fraktion. Die Mitte – EVP: Faires Prämienverbilligungssystem Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen so anzupassen, dass bei der Berechnung der Prämienverbilligungen Konkubinatspaare den Ehepaaren gleichgestellt werden.

2. Begründung

Die heute angewendete Berechnung der Krankenkassenprämienverbilligung, welche sich auf die eingereichte Steuererklärung abstützt, kann zu einer Ungleichbehandlung zwischen Konkubinatspaaren und Verheirateten führen. Dies, weil bei Konkubinatspaaren – im Gegensatz zu Verheirateten – die gemeinsame wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht berücksichtigt wird. In der Folge können Personen Prämienverbilligungen erhalten, welche diese wirtschaftlich gar nicht nötig hätten. Diese Ungleichbehandlung zwischen Konkubinatspaaren und Verheirateten gilt es daher zu korrigieren.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die individuelle Prämienverbilligung (IPV) ist dazu da, die Prämien von Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen durch Bundes- und Kantonsbeiträge zu verbilligen. Uns ist bewusst, dass die heute angewandte IPV-Berechnung bei Konkubinatspaaren einerseits zu einer Ungleichbehandlung gegenüber Verheirateten führen kann und andererseits dadurch Haushalten IPV-Mittel zugeführt werden, die aufgrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht zwingend darauf angewiesen wären. Wir befürworten daher die Stossrichtung des Auftrags. Gleichzeitig erachten wir eine vom Auftrag geforderte wortgetreue Umsetzung in einem Massengeschäft wie der IPV als grosse Herausforderung.

Welche Auswirkungen die neue Regelung auf den Vollzug hätte, ist zum jetzigen Zeitpunkt schwierig zu beurteilen. Wer als Paar mit oder ohne Kinder zusammenlebt und dafür weder eine Ehe noch eine eingetragene Partnerschaft eingeht, lebt in einem Konkubinat. Auch wenn diese Form des Zusammenlebens an Bedeutung und Verbreitung gewinnt, ist sie rechtlich nach wie vor nicht ausdrücklich geregelt und es gibt weder eine einheitliche Definition noch Terminologie. In erster Linie muss geklärt und definiert werden, wann eine Wohngemeinschaft für die IPV-Berechnung als Konkubinat gelten soll. In der Sozialhilfe gilt gemäss den SKOS-Richtlinien ein Konkubinat als stabil, «wenn die Partner seit mindestens zwei Jahren in einer Beziehung zusammenleben oder wenn sie weniger als zwei Jahre zusammenleben aber ein gemeinsames Kind haben.» Der Kanton Aargau vermutet eine stabile, eheähnliche Beziehung, wenn entweder seit mindestens zwei Jahren ein gemeinsamer Haushalt geführt wird, zwei Personen mit einem gemeinsamen Kind oder gemeinsamen Kindern zusammenleben oder aufgrund anderer konkreter Umstände eine enge und dauerhafte Beziehung anzunehmen ist. Im Kanton Basel ist ein Konkubinat nach fünfjährigem Zusammenleben gegeben.

Selbst mit diesen Definitionen dürfte eine trennscharfe Abgrenzung und Umsetzung je nach Haushaltssituation nicht ohne Schwierigkeiten und nicht ohne das Treffen von Annahmen zu bewältigen sein. Konkubinate können häufig nicht automatisch identifiziert werden. Sie einzeln festzustellen ist aufwändig, insbesondere bei Wohngemeinschaften ohne Kinder. Konkubinatspartnerinnen und -partner werden nicht als eine besondere Kategorie von Steuerpflichtigen erfasst, sondern wie Alleinstehende behandelt und dementsprechend separat besteuert. Ebenso wenig wie in den Steuerdaten werden Konkubinatspaare als solche in den kommunalen Einwohnerkontrollen ausgewiesen. Bei im gleichen Haushalt lebenden Personen muss es sich jedoch nicht zwingend um Konkubinate handeln.

Einfacher und klarer können die Fälle bei Konkubinatspaaren mit Kindern beurteilt werden, wenn diese in den jeweiligen Steuererklärungen je den halben Sozialabzug für die Kinder geltend machen. Das Vorliegen eines Konkubinats ist hier aufgrund der Steuerdaten ersichtlich.

Ein Blick in andere Kantone zeigt, dass der Umgang mit Konkubinatspaaren bei der IPV sehr unterschiedlich gehandhabt wird und dass bisher keine einfache bzw. keine Patentlösung gefunden wurde. Der Kanton Aargau behandelt seit 2017 eingetragene Partnerschaften und Konkubinate wie Ehepaare. Beide Einkommen werden zusammengezählt. Das Konkubinat wird dabei bei einem gemeinsamen Haushalt angenommen. Eine Zweckgemeinschaft ist von der gesuchstellenden Person zu belegen. Diese Praxis ist allerdings hinsichtlich der Beweisbarkeit nicht unproblematisch und wurde bei einer allzu strikten Haltung ohne nähere Prüfung durch die Sozialversicherungsanstalt vom Aargauer Versicherungsgericht 2023 gerügt (vgl. VBE.2022.382, Urteil vom 5. Mai 2023). Der Kanton Glarus hat ein vergleichbares System.

Im Kanton Basel-Stadt müssen die Vermögens- und Einkommensverhältnisse von Konkubinatspartnerinnen und -partnern mit und ohne gemeinsame Kinder, die seit mehr als fünf Jahren zusammenleben, bei der Berechnung des Anspruchs auf IPV berücksichtigt werden, da diese aufgrund der Haushaltseinheit vorgenommen wird. Den antragsstellenden Personen ist darzulegen, wie der Entscheid bezüglich der beantragten IPV zustande kam.

Seit 2022 stellt der Kanton Bern Konkubinatspaare den Verheirateten bei der IPV-Berechnung gleich, sofern sie im selben Haushalt leben und mindestens ein gemeinsames Kind haben. 2013 scheiterte die vollständige Gleichstellung von Konkubinatspaaren und Eheleuten noch an einem Gutachten, welches feststellte, dass ein Konkubinat nicht anhand objektiver Kriterien überprüfbar ist. Wenn zwei Menschen zusammenwohnen, heisst das nicht zwingend, dass sie ein Paar sind.

Im Kanton Appenzell Innerhoden werden Konkubinatspaare, die mit mindestens einem Kind im Haushalt leben, gemeinsam veranlagt. Dabei spielt es keine Rolle, ob es ein gemeinsames Kind ist oder nicht. Bei Konkubinaten im Kanton Zürich muss die Person mit dem höheren massgebenden Einkommen IPV beantragen. Im Kanton Uri hat bei Konkubinatspaaren mit Kindern jenes Elternteil Anspruch auf IPV, welches hauptsächlich für den finanziellen Unterhalt der Minderjährigen aufkommt.

Trotz diesen Schwierigkeiten begrüssen wir – wie einleitend erwähnt – die Zielsetzung des Auftrags und streben im Rahmen der Rechtskonformität eine möglichst wortgetreue, objektive und faire Umsetzung an, um insbesondere jene Haushalte optimal über die IPV entlasten zu können, welche diese am meisten benötigen.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für Gesellschaft und Soziales; Admin (2024-025)
Ausgleichskasse des Kantons Solothurn, Allmendweg 6, 4528 Zuchwil
Aktuariat SOGEKO
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat