

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

29. September 2020

Nr. 2020-597 R-721-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung der Verordnung zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung; Prämienverbilligungsfonds

I. Ausgangslage

Im Jahr 2019 konnten bewilligte Prämienverbilligungsbeiträge in der Höhe von 2,6 Mio. Franken nicht an Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen ausbezahlt werden. Der Grund dafür war eine ausserordentlich grosse Anzahl an noch nicht rechtskräftigen Steuerveranlagungen im entsprechenden Jahr.

Um die Auszahlung dieser bewilligten Mittel gleichwohl an die Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen gewährleisten zu können, schuf der Regierungsrat mit Beschluss vom 10. Dezember 2019 einen Prämienverbilligungsfonds und erliess dazu das Reglement über den Fonds Prämienverbilligung für die Krankenpflege-Grundversicherung (Prämienverbilligungsfonds; RB 20.2210).

Der Regierungsrat stellte sich für diesen einmaligen Vorgang von Fondsbildung und Äufnung auf den Standpunkt, dass es sich bei den nicht ausbezahlten Geldern uneingeschränkt um Bundesmittel handelte, die ohnehin zweckgebunden sind. Denn der Bund gewährt den Kantonen nach Artikel 66 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) jährlich einen Beitrag zur Verbilligung der Prämien. Das Vorgehen war unter den damaligen Gegebenheiten statthaft. Auch die Finanzkontrolle zeigte sich mit dem Vorgehen einverstanden, empfahl aber in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob künftig nicht sämtliche Prämienverbilligungsbeiträge von Bund und Kanton in einen Fonds fliessen sollten.

In der Folge hat der Regierungsrat die Empfehlung der Finanzkontrolle geprüft. Er ist dabei zum Ergebnis gekommen, dass es sachlich richtig und vernünftig ist, künftig alle bewilligten Mittel der Prämienverbilligung in einen Fonds zu überführen, sodass sämtliche Aufwendungen und Erträge in diesem gesonderten Kontenbereich erfasst und abgewickelt werden.

Diese Weiterentwicklung des Prämienverbilligungsfonds benötigt eine formellgesetzliche Grundlage. Die heute bestehende Rechtsgrundlage auf Reglementsstufe genügt dafür nicht. Mit dieser Vorlage beantragt der Regierungsrat dem Landrat, die Rechtsgrundlage für den Fonds zu schaffen.

II. Rechtliches

1. Allgemeines

Rechtlicher Ausgangspunkt für die Neubildung von Fonds bildet die Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111). Sie regelt die Fonds im 4. Abschnitt des Kreditrechts. Dabei werden zwei (fonds begründende) Tatbestände unterschieden:

- a) Fonds sind Mittel, die dem Kanton von Dritten mit bestimmten Bedingungen und Auflagen zugewendet oder die gestützt auf rechtliche Grundlagen aus allgemeinen Mitteln gebildet werden (Art. 58 Abs. 1 FHV). Gesetzliche Voraussetzung für die Errichtung eines Fonds ist, dass die Mittel dem Kanton von Dritten mit bestimmten Bedingungen und Auflagen zugewendet wurden (vgl. Art. 58 Abs. 1 FHV, 1. Teilsatz).
- b) Alternativ dazu können Fondsmittel aus allgemeinen Mitteln gebildet werden, sofern dafür eine rechtliche Grundlage besteht (Art 58 Abs. 1 FHV, 2. Teilsatz). Als Rechtsgrundlagen gelten nach Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe b FHV: eine verfassungsmässige oder gesetzliche Bestimmung, ein Gerichtsentscheid, ein Volksentscheid oder ein verfassungsmässiger Beschluss des Landrats oder ein verfassungsmässiger Beschluss des Regierungsrats.

2. Prämienverbilligung

2.1. Bundesmittel

Der Bundesbeitrag gemäss Artikel 66 KVG ist zweckgebunden zu verwenden und durch eigene Beiträge des Kantons zu ergänzen, um den bundesrechtlichen Bestimmungen (Art. 65 ff KVG und Art. 106 ff Verordnung über die Krankenversicherung [KVV]; SR 832.102) nachzukommen. Mit anderen Worten dürfen diese Mittel von Bundesrechtswegen nicht als Überschüsse bzw. Erträge in die allgemeinen Staatsmittel (ohne kausale Zweckbindung) fliessen. Die Gelder, die der Bund den Kantonen zur Verbilligung der Prämien zur Verfügung stellt, erfüllen damit ohne weiteres die Voraussetzungen für eine Fondsbildung (gemäss Ziff. 1 Bst. a oben).

2.2. Kantonsmittel

Auch die Kantonsmittel, die der Landrat im Rahmen des Budgets bewilligt, sind zweckgebunden. Allerdings gilt die Zweckgebundenheit dieser kantonalen Mittel bislang zeitlich befristet. Denn sie werden als Budgetkredit bewilligt und für das Budget gilt der Grundsatz der Jährlichkeit (Art. 21 Bst. a FHV). Nicht beanspruchte Budgetkredite verfallen daher grundsätzlich am Ende des Kalenderjahrs.

Für eine Fondsbildung aus diesen Mitteln bedarf es daher einer Rechtsgrundlage (vgl. Ziff. 1 Bst. b oben), konkret eines verfassungsmässigen Beschlusses des Landrats. Ein Reglement reicht dafür nicht aus. Es bedarf eines Gesetzes im formellen Sinn (Gesetz oder Verordnung).

III. Gründe für die Fondslösung

Vorliegend geht es darum, künftig die gesamte Prämienverbilligung in einen Fonds zu überführen, sodass sämtliche Aufwendungen und Erträge in diesem gesonderten Kontenbereich erfasst und abgewickelt werden.

Der Fonds dient dem Zweck, eine Über- oder Unterdeckung aufzufangen, wenn aufgrund der im Vorjahr festgelegten Steuerungsgrössen für die Prämienverbilligung und der tatsächlichen Steuerveranlagungen ein höherer oder tieferer Betrag zugunsten der Versicherten ausbezahlt wird, als mit dem Budgetkredit durch den Landrat beschlossen. Mit dem Prämienverbilligungsfonds kann verhindert werden, dass zu viel oder zu wenig ausbezahlte Prämienverbilligungsmittel in die oder aus der allgemeinen Staatskasse fliessen. Stattdessen wird gewährleistet, dass den Urner Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen die Mittel, die der Landrat und der Bund zum Zweck der Prämienverbilligung bereitgestellt haben, weiterhin mit dieser Zweckbestimmung zur Verfügung stehen.

Diese «Weiterentwicklung des Prämienverbilligungsfonds» benötigt gestützt auf Artikel 58 Absatz 1 FHV eine gesetzliche Grundlage. Nach kantonalem Finanzhaushaltsrecht bedarf es eines Gesetzes im formellen Sinn, das heisst eines Gesetzes oder einer Verordnung des Landrats.

IV. Erläuterungen zur Verordnungsanpassung

Gesetzessystematisch drängt sich eine Ergänzung der Verordnung zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (RB 20.2202) auf. Diese Verordnung regelt die Prämienverbilligung (Art. 65 f. KVG) im 3. Abschnitt.

Der neue Artikel 11b trägt die Sachüberschrift «Prämienverbilligungsfonds». Er lehnt sich gesetzes-technisch und inhaltlich an eine bewährte Fondslösung im Kanton an, nämlich an den Fonds für das Förderprogramm im Energiebereich (vgl. Art. 16 Energiegesetz des Kantons Uri [EnG]; RB 40.7211). Die Bestimmung eröffnet die Schaffung eines Fonds für die Prämienverbilligung und bestimmt dessen Finanzierung. Die Prämienverbilligung wird finanziert durch die zweckgebundenen Mittel des Bundes und durch allgemeine Staatsmittel des Kantons nach Massgabe der vom Landrat bewilligten Kredite (Art. 11b Abs. 1). Der Kanton wird ermächtigt, aus diesen Mitteln einen Prämienverbilligungsfonds zu öffnen. Über den Fonds bestimmt der Regierungsrat (Abs. 2).

Gestützt auf diese Kompetenznorm kann der Regierungsrat in der Folge das neue Fondsreglement erlassen und den Umgang mit den Mitteln ordnen.

V. Antrag

Die Änderung der Verordnung zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung, wie sie in der Beilage enthalten ist, wird beschlossen.

Beilage

- Änderung der Verordnung zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung