

Botschaft des Regierungsrats zu einem Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (Individuelle Prämienverbilligung in der Krankenversicherung)

vom 2. September 2008

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz mit dem Antrag auf Eintreten.

Sarnen, 2. September 2008

Im Namen des Regierungsrats

Landammann: Niklaus Bleiker
Landschreiber: Urs Wallimann

1. Einleitende Bemerkungen

Auf den 1. Januar 1996 trat das neue Krankenversicherungsgesetz (KVG; SR 832.10) in Kraft. Die obligatorisch Versicherten bezahlen für die Krankenpflegeversicherung eine sogenannte Kopfprämie. Diese Prämie wird unabhängig vom Einkommen und Vermögen erhoben. Für den sozialpolitischen Ausgleich der Kopfprämie dient u.a. die Individuelle Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (IPV), welche die Kantone Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen gewähren (Art. 65 Abs. 1 KVG).

Die Finanzierung der IPV erfolgt durch den Bund und die Kantone. Der Bund leistet den Kantonen zur Finanzierung der IPV jährlich einen Betrag im Umfang von 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Art. 66 Abs. 1 und 2 KVG). Die übrigen finanziellen Mittel für die IPV werden von den Kantonen getragen.

Das Bundesamt für Gesundheit hat im Jahr 2007 eine Studie über die sozialpolitische Wirksamkeit der IPV durchgeführt. Diese Studie bescheinigt den Kantonen Obwalden, Zug, Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden die bei Einführung des KVG verfolgten sozialpolitischen Ziele der IPV erreicht zu haben (Experten-/Forschungsbericht zur Kranken- und Unfallversicherung, Monitoring 2007, Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen, herausgegeben im Februar 2008 vom Bundesamt für Gesundheit).

2. Anspruchsvoraussetzungen IPV

Die IPV wird nicht nach dem Giesskannenprinzip gewährt, sondern die Kantone sorgen dafür, dass die aktuellen Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden. Gemäss Art. 2 des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG; GDB 851.1) sowie Art. 7 der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (V zum EG KVG; GDB 851.11) besteht im Kanton Obwalden Anspruch auf die Prämienverbilligung der Grundversicherung, soweit die kantonalen Durchschnittsprämien der Krankenpflegegrundversicherung für Erwachsene, junge Erwachsene und Kinder den gesetzlichen Selbstbehalt übersteigen. Der gesetzliche Selbstbehalt entspricht einem bestimmten Prozentsatz des anrechenbaren Einkommens (Art. 2 Abs. 2 EG KVG).

Bei Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung mit einem anrechenbaren Einkommen bis Fr. 50 000.– darf die Prämienverbilligung 50 Prozent der kantonalen Durchschnittsprämie nicht unterschreiten (Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG, Art. 2 Abs. 3 EG KVG).

Die einzelnen Berechnungselemente für die IPV, d.h. die kantonalen Durchschnittsprämien, der Prozentsatz und das anrechenbare Einkommen, werden wie folgt festgelegt:

– Kantonale Durchschnittsprämien

Die kantonalen Durchschnittsprämien werden jährlich vom Eidgenössischen Departement des Innern in der Verordnung über die Durchschnittsprämien der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen (SR 831.309.1) im Herbst veröffentlicht. Für 2008 betragen die kantonalen Durchschnittsprämien im Kanton für Erwachsene jährlich Fr. 2 784.–, für junge Erwachsene jährlich Fr. 2 220.– und für Kinder jährlich Fr. 684.–.

– Prozentsatz

Der Prozentsatz ist in Art. 2 Abs. 2 EG KVG geregelt und wird vom Kantonsrat jährlich den veränderten Rahmenbedingungen angepasst.

– Anrechenbares Einkommen

Zur Ermittlung der aktuellen Einkommensverhältnisse bzw. des anrechenbaren Einkommens stützt man sich im Kanton Obwalden auf die Steuerfaktoren. So kann ein effizienter und kostengünstiger Vollzug der IPV garantiert werden. Art. 7 Abs. 1 V zum EG KVG sieht vor, dass für die Ermittlung des anrechenbaren Einkommens die letzte rechtskräftige Steuerveranlagung massgebend ist. Das anrechenbare Einkommen entspricht dabei dem steuerbaren Einkommen, unter Abzug eines Betrags von Fr. 1 000.– pro Person mit Kinderprämie und unter Aufrechnung von: Sozialabzug für die Steuerberechnung, 20 Prozent des steuerbaren Vermögens, Zweitverdienerabzug, Abzug von Renten aus beruflicher Vorsorge und privater Versicherung, allfälliger Liegenschaftsverlust, Schuldzinsenabzug, Abzug für gemeinnützige Zuwendungen sowie für Beiträge und Einkaufssummen an die Säule 3a und Einkaufssummen an die 2. Säule. Bei Steuerpflichtigen ohne Einzahlungen in die 2. Säule ist die Aufrechnung für Einzahlungen in die Säule 3a angemessen herabzusetzen.

<i>Berechnungsbeispiel Ehepaar ohne Kinder:</i>		
Durchschnittsprämie 2008 erwachsene Person	Fr.	2 784.–
steuerbares (= anrechenbares) Einkommen ¹⁾ 2007 etwa	Fr.	36 000.–
Prozentsatz Selbstbehalt vom anrechenbaren Einkommen		8,5 Prozent
Insgesamt Durchschnittsprämien (2 Erwachsene)	Fr.	5 568.–
abzüglich Selbstbehalt (8,5 Prozent von Fr. 36 000.–)	Fr.	<u>- 3 060.–</u>
Anspruch IPV	Fr.	2 508.–
¹⁾ steuerbares Einkommen etwa Fr. 36 000.– entspricht Nettoeinkommen von etwa Fr. 55 000.– bis Fr. 60 000.–		

3. Festlegung des Prozentsatzes für die Ermittlung des Selbstbehalts

3.1 Heutige Regelung

Der Prozentsatz für die Berechnung des Selbstbehalts ist in Art. 2 Abs. 2 EG KVG festgelegt. Bis Fr. 37 000.– gilt ein Selbstbehalt von 8,5 Prozent des anrechenbaren Einkommens, danach steigt der Selbstbehalt für jede weitere Fr. 100.– um 0,01 Prozent. Weil sich die Höhe der kantonalen Durchschnittsprämien, die Zahl der Anspruchsberechtigten und die zur Verfügung stehenden Mittel (Budget Bund und Kanton) jährlich verändern, muss der Prozentsatz für die Berechnung des Selbstbehalts ebenfalls jährlich den neuen Gegebenheiten angepasst werden. Diese Anpassung hat jeweils in einem Gesetzesänderungsverfahren zu erfolgen, da der Prozentsatz in Art. 2 Abs. 2 EG KVG, also in einem formellen Gesetz, geregelt ist. Dies hat folgende Konsequenzen:

- Der Prozess ist aufwendig. Nach der Veröffentlichung der kantonalen Durchschnittsprämien im Herbst hat der Regierungsrat mittels Modellrechnungen die neuen Prozentsätze für die Berechnung des Selbstbehalts zu ermitteln. Danach unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat Bericht und Antrag zu einem Nachtrag zum EG KVG, um die neuen und an die veränderten Gegebenheiten angepassten Prozentsätze ins Gesetzesrecht zu überführen. Dieser ganze Prozess dauert einige Monate und bindet Ressourcen auf Stufe Verwaltung, Regierung und Parlament. Zu berücksichtigen ist ferner, dass der Handlungsspielraum für die Festsetzung der Prozentsätze sehr gering ist, was die Erfahrungen der Vorjahre gezeigt haben. Die Vorgaben der Bundesgesetzgebung, die Höhe der kantonalen Durchschnittsprämien, die Zahl der potenziellen Anspruchsberechtigten und die zur Verfügung stehenden Mittel zeichnen die Änderungen des Prozentsatzes im Vergleich zum Vorjahr im Wesentlichen vor.
- Der Regierungsrat muss aus zeitlichen Gründen dem Kantonsrat im Herbst den Antrag zum Nachtrag zum EG KVG unterbreiten. Weil in diesem Zeitpunkt nicht feststeht, wie hoch die Zahl der Anspruchsberechtigten im Verfügungszeitpunkt (Frühjahr), also rund sechs Monate später, sein wird, müssen Schätzungen vorgenommen werden. Dabei wird versucht, diese Zahlen gestützt auf die vorhandenen Steuerdaten mittels Modellberechnungen möglichst genau zu ermitteln. Wie die Erfahrung des letzten Jahres gezeigt hat, kann ein zwischen Herbst und Frühjahr erfolgtes Bevölkerungswachstum zu einer höheren Zahl von Anspruchsberechtigten und letztlich zu erheblichen Budgetabweichungen führen. Diese Ungenauigkeiten können im heutigen System nicht eliminiert werden.
- Gegen den alljährlichen Nachtrag zum EG KVG (Festlegung Modalitäten Selbstbehalt) steht das Referendum offen. Würde gegen einen beschlossenen Nachtrag das Referendum ergriffen werden, so könnte die IPV erst nach der Referendumsabstimmung verfügt werden, was etwa im Herbst der Fall wäre. Damit würde der Kanton der Vorgabe von Art. 65 Abs. 3 KVG nicht nachkommen, der die Kantone verpflichtet dafür zu sorgen, dass die anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen.

3.2 Regelung in andern Kantonen

Nebst dem Kanton Obwalden sind auch die übrigen Kantone mit der Tatsache konfrontiert, dass die Elemente zur Ermittlung der IPV-Berechtigung jedes Jahr den neuen Gegebenheiten (Durchschnittsprämie, Anzahl Anspruchsberechtigte, Budget usw.) angepasst werden müssen. In den Kantonen der Zentralschweiz und weiteren ausgewählten Kantonen sind die Zuständigkeiten zur Anpassung der IPV-Berechnungsmodalitäten wie folgt geregelt:

– Kanton Uri

Art. 8 Abs. 2 Reglement über die Prämienverbilligung für die Krankenpflege-Grundversicherung vom 26. September 2006 (RB 20.2213):

Ein Anspruch auf Prämienverbilligung besteht, soweit die anrechenbaren Prämien einen vom Regierungsrat festzulegenden Prozentsatz des PV-Einkommens übersteigen.

→ Zuständigkeit beim Regierungsrat

– Kanton Nidwalden

Art. 12 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (NG 742.1):

Die Prämien werden im Rahmen der Richtprämien verbilligt, soweit sie acht Prozent (Selbstbehalt) der Summe aus dem gesamten Reineinkommen und drei Prozent des gesamten Reinvermögens übersteigen.

Art. 18 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (NG 742.1):

Für die Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung sind die vom Regierungsrat jährlich festzusetzenden Richtprämien massgebend.

→ Zuständigkeit beim Landrat und Regierungsrat

– Kanton Luzern

§ 7 Abs. 2 Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung (SRL 866):

Der Regierungsrat regelt das Nähere, insbesondere den Prozentsatz des steuerbaren Einkommens und die Einzelheiten der Verbilligung von Prämien für Kinder und junge Erwachsene, durch Verordnung. Er legt die Berechnung der Prämienverbilligung jährlich nach Massgabe der verfügbaren Mittel fest. Er hört die Gemeinden vorher in geeigneter Weise an.

→ Zuständigkeit beim Regierungsrat

– Kanton Zug

§ 6 Abs. 1 Gesetz betreffend individuelle Prämienverbilligung in der Krankenpflegeversicherung (GS 842.6):

Die massgebenden Prämien werden verbilligt, soweit sie einen vom Regierungsrat festgelegten Prozentsatz des massgebenden Einkommens übersteigen. Das massgebende Einkommen entspricht der Summe aus dem Reineinkommen und zehn Prozent des Reinvermögens, wobei allfällig abgezogene Beiträge an die gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a) hinzugerechnet, der Kinderabzug dagegen abgezogen werden.

→ Zuständigkeit beim Regierungsrat

– Kanton Schwyz

§ 14 Abs. 1 und 2 Gesetz über die Prämienverbilligung in der Krankenpflegeversicherung (GS 361.100):

Der Kantonsrat legt die Höhe des Selbstbehalts fest (mittels Kantonsratsbeschluss). Der Regierungsrat bestimmt die Richtprämien und die Durchführungsstellen.

→ Zuständigkeit beim Kantonsrat und Regierungsrat

– Kanton Bern

Art. 14 Gesetz betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung (BSG 842.11):

Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, welche dem Versicherungsobligatorium unterliegen und die Voraussetzungen dieses Gesetzes erfüllen, erhalten Beiträge zur Verbilligung der Prämien in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.

Der Regierungsrat hat die Anspruchsberechtigung so festzulegen, dass 25 bis 45 Prozent der Kantonsbevölkerung in den Genuss einer Verbilligung gelangen. Er hat dabei insbesondere auf die finanzielle Belastung von Familien zu achten.

→ Zuständigkeit beim Regierungsrat

– Kanton Zürich

§ 8 Abs. 2 Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (Ordnungsnr. 832.01):

Der Regierungsrat legt die Einkommens- und Vermögensgrenzen, unter denen der Anspruch besteht, so fest, dass mindestens 30 Prozent der Versicherten und mindestens 30 Prozent der Haushalte mit Kindern anspruchsberechtigt sind.

→ Zuständigkeit beim Regierungsrat

– Kanton Appenzell-Innerrhoden

Art. 5 Abs. 1 Ständekommissionsbeschluss über die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (GS 832.501):

Die anrechenbaren Prämien werden verbilligt, soweit sie den von der Ständekommission im Anhang dieses Beschlusses jährlich festzulegenden Prozentsatz der Summe übersteigen, welche sich aus dem massgebenden Gesamteinkommen ergibt.

→ Zuständigkeit bei Ständekommission (Regierungsrat)

Die vorstehende Übersicht zeigt, dass die Zuständigkeiten zur Festlegung der variablen Berechnungselemente vornehmlich beim Regierungsrat angesiedelt sind. Dies ist in erster Linie mit Effizienz- und Flexibilitätsüberlegungen begründet.

3.3 Verwaltungsrechtliche Überlegungen

Das Verwaltungsrecht ist vom Grundsatz der Gesetzmässigkeit, dem Legalitätsprinzip geprägt. Dieses Prinzip verlangt, dass die Verwaltungstätigkeit an das Gesetz zu binden ist (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006, Rz. 368). Die wichtigsten Rechtsnormen, auf denen die Verwaltungstätigkeit beruht, müssen in einem Gesetz enthalten sein, das vom Parlament, je nach Verfassung unter Mitwirkung des Volks, erlassen worden ist (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 393 f.). Hingegen sind Regelungen, die ständiger Anpassung an veränderte Verhältnisse bedürfen, zweckmässigerweise nicht in einem Gesetz zu treffen, das nur unter grossem Aufwand revidiert werden kann, sondern in einer Verordnung oder in Ausführungsbestimmungen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 402). Aus diesem Grund haben die meisten Kantone die Zuständigkeit zur Festlegung der variablen Elemente für die IPV-Berechnung, wie unter Ziff. 3.2 dargelegt wurde, der Exekutive übertragen. Somit ist es auch aus verwaltungsrechtlichen Überlegungen nicht zweckmässig, wenn im Kanton Obwalden der Prozentsatz zur Bestimmung des Selbstbehalts gemäss Art. 2 Abs. 2 EG KVG alljährlich vom Kantonsrat festgelegt wird. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass der Regierungsrat z.B. im Steuerrecht oder im Stipendienwesen mittels Ausführungsbestimmungen die Regelungen trifft, die ständiger Anpassung an veränderte Verhältnisse bedürfen.

3.4 Neue Regelung

Die vorstehenden Ausführungen legen dar, dass die heutige Regelung von Art. 2 Abs. 2 EG KVG betreffend Festlegung des Prozentsatzes für die Ermittlung des Selbstbehalts aus verwaltungsökonomischen, verwaltungsrechtlichen und andern Überlegungen optimiert werden kann. Der Regierungsrat schlägt deshalb eine Revision von Art. 2 Abs. 2 in dem Sinn vor, dass neu nur noch der grundsätzliche Verlauf des Prozentsatzes beschrieben wird und für die jährliche Festlegung des Prozentsatzes der Regierungsrat zuständig ist. Wie der Vergleich mit andern Kantonen zeigt, ist es auch im Bereich der IPV üblich, die Regelungen, die ständiger Anpassungen an veränderte Verhältnisse bedürfen, dem Zuständigkeitsbereich der Exekutive zuzuordnen.

Der Regierungsrat ist bei der Bestimmung des Prozentsatzes nicht frei, sondern sein Gestaltungsspielraum ist aufgrund folgender Umstände sehr eng:

- Der Verlauf des Prozentsatzes wird in Art. 2 Abs. 2 EG KVG im Grundsatz definiert (linear-progressives System).
- Die Gruppe der Anspruchsberechtigten ist bestimmt (Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen gemäss Sinn und Zweck der IPV).
- Die Höhe der kantonalen Durchschnittsprämien, die Zahl der Anspruchsberechtigten und die zur Verfügung stehenden Mittel (Budget Bund und Kanton) zeichnen den Verlauf des Prozentsatzes im Wesentlichen vor.

Die neue Zuständigkeitsregel bringt ferner einige Vorteile mit sich:

- Je kürzer die Spanne zwischen dem Zeitpunkt der Vornahme der Modellrechnungen und dem Zeitpunkt der IPV-Verfügungen ist, umso genauer kann die Anzahl der Anspruchsberechtigten ermittelt werden. Der Regierungsrat wird in der Lage sein, die Modellrechnung rund ein bis zwei Monate vor dem Verfügungsdatum zu erstellen, womit sich Änderungen bei der Anzahl der Anspruchsberechtigten in sehr engen Grenzen halten und kaum Auswirkungen auf das bewilligte IPV-Budget haben werden.
- Das Verfahren zur Festlegung der Prozentsätze ist wesentlich effizienter. Der Regierungsrat kann jährlich im Februar gestützt auf die Modellrechnungen in den Ausführungsbestimmungen den Prozentsatz für den Selbstbehalt festlegen und das Verfahren ist damit abgeschlossen. Wie bereits erwähnt, wird der Regierungsrat bei der Festlegung des Prozentsatzes kaum einen nennenswerten Handlungsspielraum haben.

Der Nachtrag unterliegt dem fakultativen Referendum.

Beilage:

- Nachtragsentwurf zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz