



Bericht des Regierungsrats über den Anspruch auf Individuelle Prämienverbilligung in der Krankenversicherung für das Jahr 2011

15. Februar 2011

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag über die Festlegung des Prozentsatzes zur Berechnung des Selbstbehalts bei der Individuellen Prämienverbilligung in der Krankenversicherung für das Jahr 2011 mit dem Antrag auf Eintreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Hans Wallimann
Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

1. Bundesrechtliche Vorgaben

Auf den 1. Januar 1996 trat das neue Krankenversicherungsgesetz (KVG; SR 832.10) in Kraft. Danach bezahlen die obligatorisch Versicherten 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 den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen gewähren (Art. 65 Abs. 1 und Art. 65a 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.

2. Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz

Das Komitee „Obwaldner Volksinitiative, 'Faire Krankenkassenprämienverbilligung', Postfach, 6072 Sachseln,“ hat am 5. Juni 2009 ein Volksbegehren (Initiative) zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz vom 28. Januar 1999 eingereicht. Der Kantonsrat beschloss am 27. Januar 2011, die Initiative abzulehnen und dem Volk einen Gegenvorschlag zu unterbreiten. Am 28. Januar 2011 hat das Initiativkomitee die Initiative zurückgezogen.

Aufgrund dieses Rückzugs entfällt die obligatorische Volksabstimmung über das Volksbegehren und den Gegenvorschlag des Kantonsrats. Der in Form eines Nachtrags vom 27. Januar 2011 zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz verabschiedete Gegenvorschlag unterliegt deshalb dem fakultativen Referendum. Die Referendumsfrist wird am 7. März 2011 ablaufen.

Die Referendumsvorlage zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz beinhaltet die folgenden Punkte:

1. Der in das Budget aufzunehmende Kantonsbeitrag entspricht mindestens 8,5 Prozent der Prämienkosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung des Kantons Obwalden.
2. Das anrechenbare Einkommen beinhaltet neu 10 Prozent des steuerbaren Vermögens (bisher 20 Prozent).
3. Der Regierungsrat bestimmt, wann der Nachtrag in Kraft tritt.

Sofern das Referendum nicht ergriffen wird, beabsichtigt der Regierungsrat den Nachtrag rückwirkend per 1. Januar 2011 in Kraft zu setzen. Dies bedeutet, dass für die Prämienverbilligung 2011 im anrechenbaren Einkommen 10 Prozent des steuerbaren Vermögens enthalten sind.

Der Regierungsrat geht in diesem Bericht von der Annahme aus, dass das Referendum nicht ergriffen wird und der Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz rückwirkend auf den 1. Januar 2011 in Kraft tritt. Sollte dies wider Erwarten nicht möglich sein, würden die bisherigen Regelungen gelten, und das anrechenbare Einkommen würde weiterhin 20 Prozent des steuerbaren Vermögens beinhalten. Dies hätte Auswirkungen auf die Berechnung des Selbstbehalts. Für diese Eventualität wurde der Anhang 2 erstellt, welcher davon ausgeht, dass für die Prämienverbilligung 2011 die bisherigen gesetzlichen Bestimmungen gelten.

3. 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 Anspruch auf 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. 1bis KVG, Art. 2 Abs. 3 EG KVG).

3.1 Sozialziele

Ein Sozialziel zur Prämienverbilligung wird vom KVG nicht vorgegeben. Es obliegt den Kantonen, das Prämienverbilligungssystem bedarfsgerecht und den kantonalen Gegebenheiten entsprechend zu gestalten.

Neben der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Prämienzahlenden und den rechnerischen Elementen sind bei der Festlegung der Parameter insbesondere die Sozialziele zu berücksichtigen. Dabei handelt es sich um folgende Kriterien:

1. Den Bezüglern von Ergänzungsleistungen und wirtschaftlicher Sozialhilfe soll mit der Prämienverbilligung die Krankenkassenprämie vollständig übernommen werden (Art. 8 Abs. 1 V zum EG KVG);
2. Bei Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung mit einem anrechenbaren Einkommen bis Fr. 50 000.– sind die kantonalen Durchschnittsprämien um mindestens 50 Prozent zu verbilligen (Art. 2 Abs. 3 EG KVG);
3. Der Anteil der Obwaldner Bevölkerung, welcher Prämienverbilligung erhält, soll maximal 40 Prozent betragen. Diese interne Kennzahl hat der Regierungsrat anlässlich der Klausursitzung vom 26. August 2009 festgelegt. Nach den Vorstellungen des Bundesrats sollte rund ein Drittel der Bevölkerung von der Prämienverbilligung begünstigt werden.

Nach diesen Zielen hat sich die Bemessung der Prämienverbilligung zu richten. Darüber soll auch schwergewichtig diskutiert werden. Die finanziellen Beträge ergeben sich letztlich aus den Sozialziel-Vorgaben.

Die Prämienverbilligungen für das Jahr 2011 werden zu rund 90 Prozent an Bezüglern ausgerichtet, welche über ein anrechenbares Einkommen von weniger als Fr. 40 000.– verfügen.

3.2 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 des Vorjahres publiziert. Für das Jahr 2011 betragen die kantonalen Durchschnittsprämien für Erwachsene jährlich Fr. 3 696.– (plus 8,8 Prozent gegenüber Vorjahr), für junge Erwachsene jährlich Fr. 3 180.– (plus 13,7 Prozent gegenüber Vorjahr) und für Kinder jährlich Fr. 888.– (plus 8,8 Prozent gegenüber Vorjahr). Der Kanton Obwalden weist zusammen mit dem Kanton Uri schweizweit hinter den Kantonen Nidwalden und den beiden Appenzell die viertiefsten Durchschnittsprämien aus.

3.3 Prozentsatz

Art. 2 Abs. 2 EG KVG enthält Vorgaben für die Festlegung des Prozentsatzes zur Ermittlung des Selbstbehalts. Der Selbstbehalt basiert auf dem Prozentsatz und dem anrechenbaren Einkommen. Der Prozentsatz muss linear verlaufen und ab einer bestimmten Grenze des anrechenbaren Einkommens ansteigen (linear-progressives System). Der Prozentsatz ist vom Kantonsrat jährlich durch Kantonsratsbeschluss abschliessend festzulegen (vgl. Nachtrag zum EG KVG vom 4. Dezember 2008).

3.4 Anrechenbares Einkommen

Zur Ermittlung der aktuellen Einkommensverhältnisse bzw. des anrechenbaren Einkommens stützt man sich im Kanton 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, 10 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.

4. Prozentsatz für Berechnung Selbstbehalt gemäss Art. 2 Abs. 2 EG KVG

4.1 Einleitende Bemerkungen

Weil sich die Höhe der kantonalen Durchschnittsprämien, die Zahl und Struktur der Anspruchsberechtigten sowie die zur Verfügung stehenden Mittel (Budget Bund und Kanton) jährlich verändern, muss der Prozentsatz für die Berechnung des Selbstbehalts alljährlich den neuen Gegebenheiten angepasst werden. Bis und mit 2008 erfolgte diese Anpassung jeweils in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, da der Prozentsatz in Art. 2 Abs. 2 EG KVG geregelt war. Mit Nachtrag vom 4. Dezember 2008 zum EG KVG ist der Mechanismus zur Festlegung des Prozentsatzes für die Berechnung des Selbstbehalts geändert worden. Art. 2 Abs. 2 EG KVG sieht heute vor, dass der Prozentsatz vom Kantonsrat jährlich durch Kantonsratsbeschluss abschliessend, d.h. ohne Referendumsmöglichkeit, festgelegt wird. Ferner enthält Art. 2 Abs. 2 EG KVG die Vorgabe, dass der Prozentsatz linear verlaufen und ab einem bestimmten anrechenbaren Einkommen ansteigen muss (linear-progressives System). Durch diese Vorgabe soll gewährleistet werden, dass bei den Berechnungselementen für die IPV Kontinuität Einzug hält, und ferner die Wirkung der IPV aufgrund von vergleichbaren Daten möglich sein wird.

Der Prozentsatz für die Berechnung des Selbstbehalts gemäss Art. 2 Abs. 2 EG KVG wird mittels Modellrechnungen ermittelt. Das Informatikleistungszentrum Obwalden/Nidwalden berechnet diesen Prozentsatz gestützt auf die Zahl der potenziell Anspruchsberechtigten und deren anrechenbaren Einkommen, die kantonalen Durchschnittsprämien, die zur Verfügung stehenden Mittel sowie weitere Daten. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass es zwischen den Modellberechnungen und den definitiv verfügbaren Zahlen jedes Jahr zu Abweichungen kommt. Das ist systembedingt, denn die Realität ist immer anders als das Modell. So können sich etwa die finanziellen Verhältnisse der Anspruchsberechtigten zwischen Vornahme der Modellrechnungen und dem Verfügungszeitpunkt verändern. Abweichungen von den errechneten Zahlen können sich auch durch den Umstand ergeben, dass sich die Zahl der Bezüger im Verlauf des Kalenderjahres im Vergleich zu den Zahlen der Hochrechnungen ändert. Ursachen solcher Änderungen können Neuzuzüger ohne Steuerfaktorenmeldung, Steuerpflichtige mit Heirat, Trennung oder Scheidung oder auch Änderungen der Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe und von Ergänzungsleistungen sein. In diesem Sinne bilden die vorhandenen

Zahlen auf der Basis von objektiven, nachvollziehbaren Annahmen und Berechnungen die für den jeweiligen Moment wahrscheinlichste Realität ab.

4.2 Voranschlagskredit 2011

Der Staatsvoranschlag 2011, welcher durch den Kantonsrat am 2. Dezember 2010 verabschiedet wurde, stellt für die IPV 2011 einen Betrag von total 18,8 Millionen Franken (Kto. 2680.365.00) zur Verfügung. Der Voranschlagskredit 2010 für die Individuelle Prämienverbilligung in der Krankenversicherung beinhaltete 17,7 Millionen Franken. Somit sind im Vergleich zum Vorjahr für das kommende Jahr 1,1 Millionen Franken mehr veranschlagt worden.

4.3 Prozentsatz 2011

Aufgrund des Voranschlagskredits und den vorgenommenen Modellrechnungen wird für das Rechnungsjahr 2011 folgender Prozentsatz für die Berechnung des Selbstbehalts nach Art. 2 Abs. 2 EG KVG vorgeschlagen: Bis Fr. 35 000.– gilt ein Selbstbehalt von 12,0 Prozent des anrechenbaren Einkommens, danach steigt der Selbstbehalt für jede weiteren Fr. 100.– um 0,01 Prozent.

Berechnungsbeispiel IPV für Ehepaar ohne Kinder
(mit einem anrechenbaren Einkommen von Fr. 35 000.–)

Durchschnittsprämie erwachsene Person	Fr. 3 696.–
anrechenbares Einkommen ¹⁾ 2011	Fr. 35 000.–
Prozentsatz Selbstbehalt	12.00 %
Total Durchschnittsprämien (zwei Erwachsene)	Fr. 7 392.–
abzüglich Selbstbehalt (12.0 % von Fr. 35 000.–)	Fr. - 4 200.–
Anspruch IPV	Fr. 3 192.–

¹⁾ ein anrechenbares Einkommen von Fr. 35 000.– entspricht einem steuerbaren Einkommen von ca. Fr. 25 000.– bis 30 000.– oder einem Bruttoarbeitseinkommen von ca. Fr. 50 000.– bis Fr. 70 000.– (vgl. Anhang 1)

4.4 Wirkungen des Prozentsatzes 2011

Mit einem Selbstbehalt von 12,0 Prozent des anrechenbaren Einkommens bis Fr. 35 000.– und der anschliessenden Steigerung des Selbstbehalts für jede weiteren Fr. 100.– um 0,01 Prozent werden im Jahr 2011 rund 35,2 Prozent der Bevölkerung Obwaldens Prämienverbilligungsbeiträge erhalten. Damit bewegt sich die Anzahl der potenziellen IPV-Bezüger rund 1,9 Prozent unter dem Wert des Vorjahres. Personen mit keinem anrechenbaren Einkommen sowie Bezüger von Ergänzungsleistungen und wirtschaftlicher Sozialhilfe erhalten als Prämienverbilligung die kantonale Durchschnittsprämie vollständig vergütet, also ohne Selbstbehalt. Für diese Bezügergruppen steigt die Prämienverbilligung in gleichem Mass wie auch die Krankenkassenprämien steigen. Ähnlich sieht es für Personen mit einem tiefen anrechenbaren Einkommen aus, da diese nur einen tiefen Selbstbehalt haben. Je höher aber das anrechenbare Einkommen ist, umso mehr wirkt sich die Erhöhung des Selbstbehalts aus.

Der Selbstbehalt entspricht dem Betrag, welcher durch die Versicherten selbst getragen werden muss. Ab einem gewissen anrechenbaren Einkommen muss die Erhöhung der Krankenkassenprämien durch die Versicherten getragen werden.

Rund zwei Drittel des verfügbaren Budgetbetrags werden an Personen mit einem anrechenbaren Einkommen bis Fr. 20 000.– eingesetzt. Die Bezügerquote von 35,2 Prozent entspricht den strategischen Vorgaben des Regierungsrats.

4.5 Modellrechnungen

Im Anhang 1 sind diverse Modellrechnungen aufgeführt, welche die prognostizierten Auswirkungen illustrieren. Unter anderem werden folgende Bereiche dargestellt:

1. Verteilung der Prämienverbilligung nach Kategorien des anrechenbaren Einkommens;
2. Auszahlungsmodalitäten nach Haushaltskategorie;
3. IPV nach Familienstrukturen.

Für die Erarbeitung der Modellrechnungen 2011 und die damit verbundenen Analysen wurden die aktuellen Steuerveranlagungsdaten mit Stand vom 1. Februar 2011 verwendet. D.h. alle Modellanalysen beruhen auf den Daten von Personen, welche grundsätzlich für das Jahr 2011 IPV erhalten könnten. Diese neu erwirkte Genauigkeit ergibt sich aus der Optimierung bezüglich der Verabschiedung der Vorlage durch das Parlament. So hat der Kantonsrat mit Nachtrag zum EG KVG vom 4. Dezember 2008 beschlossen, den Prozentsatz jährlich durch Kantonsratsbeschluss festzulegen. Damit entfällt die Referendumsfrist, womit die Modellberechnungen zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen werden können. Mit diesem Vorgehen erhofft man sich eine grössere Anzahl von Steuerveranlagungen und somit genauere Berechnungen, also mehr System- und Resultatsicherheit.

Die Analyse des Steuerregisters hat ergeben, dass bei rund 1 251 Fällen per 1. Februar 2011 keine Steuerveranlagungen vorgelegen haben. Bei diesen Steuerpflichtigen wird in der Modellrechnung aus Gründen der Zahlensicherheit mit dem maximalem Prämienverbilligungsbetrag gerechnet. Im Vorjahr wurde davon ausgegangen, dass 24 Prozent zur Auszahlung gelangen würden. Die Analysen der definitiven Verfügungen haben jedoch ergeben, dass lediglich 20 Prozent der Beträge beansprucht wurden. Diesem Umstand soll nun Rechnung getragen werden, indem nun der tiefere Faktor für die diesjährigen Modellrechnungen übernommen wird. Die definitiven Zahlen werden diesbezüglich aber erst zu Beginn 2012 vorliegen.

4.6 Mittelverwendung

Die so vorgenommenen Modellrechnungen ergeben folgende Mittelverwendung:

	in Fr.
Ordentliche Prämienverbilligung ¹	14 555 725.–
Ergänzungsleistungen	3 500 000.–
Sozialhilfe	675 000.–
Quellensteuer	240 000.–
<i>Total</i>	<i>18 970 725.–</i>

Im Vergleich zum Voranschlag 2011 ergeben sich somit Mehrausgaben von Fr. 170 725.–.

5. Abschliessende Erwägungen

Die Sozialziele bezüglich der Prämienverbilligung können mit der Vorlage erreicht werden. So wird den Bezügerinnen von Ergänzungsleistungen und wirtschaftlicher Sozialhilfe mit der Prämienverbilligung die Krankenkassenprämie vollständig übernommen. Die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung werden bei unteren und mittleren Einkommen speziell ent-

¹ inkl. Korrekturbetrag von Fr. 3 200 000.– für Steuerpflichtige ohne Steuerveranlagung

lastet. Der Anteil der Bevölkerung, welcher Prämienverbilligung erhält, ist mit den 35,2 Prozent über dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Drittel der Bevölkerung und kleiner als 40 Prozent.

Diverse Berechnungsbeispiele zeigen im Anhang 1 die konkreten Auswirkungen bei den einzelnen IPV-Bezüger-Gruppen. Wie bereits erwähnt, erhalten die Bezügergruppen mit einem anrechenbaren Einkommen bis Fr. 20 000.– am meisten Gelder zugesprochen.

An ihrer Sitzung vom 8. Oktober 2008 beschloss die vorberatende Kommission „Krankenversicherungsgesetz – Prämienverbilligung“, dass das Finanzdepartement im dritten Jahr seit der Einführung des neuen IPV Systems anfangs 2008 einen Wirkungsbericht zu erstellen hat.

Gemäss Regierungsrat soll der Bericht insbesondere auch folgenden Fragestellungen nachgehen:

Rückblick:

- Erfahrungen der letzten drei Jahre

Sozialziele:

- Analyse und evt. Anpassung der Sozialziele

Junge Erwachsene in Ausbildung:

- Betrachtung als selbstständige „Steuersubjekte“ (bisher) oder Mitberücksichtigung der finanziellen Verhältnisse der Eltern

Auszahlung der IPV:

- Automatische Veranlagung auf Grund der Steuerdaten der anspruchsberechtigten Personen (bisher) oder Mitwirkungspflichten für Bezüger von Prämienverbilligungen (Antragsverfahren)

Gesetzesänderung: (künftig ist die Prämienverbilligung direkt an die Versicherer zu zahlen):

- Auszahlung der Durchschnittsprämien (bisher) oder der effektiven Prämien

Der Wirkungsbericht soll dem Kantonsrat an der Sitzung vom 29. September 2011 zur Kenntnisnahme vorgelegt werden, damit der in das Budget 2012 aufzunehmende Beitrag für die Prämienverbilligung den überprüften Sozialzielen entspricht.

Beilagen:

- Entwurf Kantonsratsbeschluss
- Anhang 1
- Anhang 2